



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE  
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

**MARCELO GEOVANE DA CRUZ**

**POLÍTICAS PÚBLICAS E A QUESTÃO REGIONAL:  
ANÁLISES PRELIMINARES DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO  
REGIONAL E TERRITORIAL DE SERGIPE**

**São Cristovão/SE  
Fevereiro, 2016**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE  
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA**

**MARCELO GEOVANE DA CRUZ**

**POLÍTICAS PÚBLICAS E A QUESTÃO REGIONAL:  
ANÁLISES PRELIMINARES DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO  
REGIONAL E TERRITORIAL DE SERGIPE**

DISSERTAÇÃO DE CONCLUSÃO  
FINAL DO MESTRADO PROFISSIONAL  
EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
E GESTÃO DE EMPREENDIMENTOS  
LOCAIS NA UNIVERSIDADE  
FEDERAL DE SERGIPE.

Orientador: Prof<sup>o</sup> Dr. Marco Antonio Jorge  
Coorientador: Prof<sup>o</sup> Dr Wagner Nóbrega

São Cristovão/SE  
**Fevereiro, 2016**

## **DEDICATÓRIA**

Dedico especiais deferências a Deus que na sua imensa bondade e sabedoria guiou meus passos rumo a esta grande vitória.

Dedico esta dissertação a minha esposa Adriana Vieira Silva incansável e incondicional no seu apoio e dedicação a esta causa.

Dedico também a meus pais, irmãos, familiares e amigos pela força e confiança que sempre depositam em mim, a vocês a certeza de que foram importantes nesta longa jornada.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço aos Professores Marco Antonio Jorge e Wagner Nóbrega, orientador e coorientador, tão importantes para a finalização de mais uma etapa da vida. A dedicação e a perseverança são armas fundamentais na produção do conhecimento.

Agradeço a todo pessoal de coordenação e apoio do PROPEC, sempre sendo bastante prestativos na resolução das questões administrativas e operacionais na pós-graduação em economia.

Agradeço a Professora Maria Lúcia de Oliveira Falcón pela oportunidade que me foi dada a participar de uma fase importante no planejamento Estadual de Sergipe. Sua garra, força e coragem na busca incessante por mais justiça social, inspirou-me a contar um pouco desta história, meus sinceros votos de agradecimento e admiração.

Agradeço à banca de defesa da dissertação na figura dos professores Dean Lee Hansen e Kleber Fernandes de Oliveira, suas contribuições enriquecerão ainda mais esta discussão.

Agradeço a todos os professores do PROPEC, e já posso recordar daquelas tardes e noites, na sala do antigo NUPEC, na Universidade Federal de Sergipe, pensando e aprendendo sobre desenvolvimento socioeconômico. Terei boas recordações desses momentos.

Agradeço a todos os colegas da turma do mestrado em desenvolvimento regional e gestão de empreendimentos locais, indistintamente, vocês fizeram parte de uma importante etapa da minha vida desejo sucesso a todos!

Agradeço aos técnicos e gestores públicos do Estado de Sergipe que abriram seus gabinetes e salas para receber este pesquisador, em especial para os servidores e amigos da superintendência de estudos e pesquisas da SEPLAG, órgão o qual tive o imenso prazer de fazer parte durante sete preciosos anos da minha vida.

Agradeço aos colegas da Secretaria Municipal do Meio Ambiente de Aracaju, para vocês meu muito obrigado pelo coleguismo que tem marcado nossa relação.

Agradeço a Deus.

Meus sinceros agradecimentos!

## EPÍGRAFES

“O desenvolvimento na realidade diz respeito às metas da vida. Desenvolver para criar um mundo melhor, que responda às aspirações do homem e amplie o horizonte de expectativas. Só há desenvolvimento quando o homem se desenvolver.”(Celso Furtado, 1955)

“É chegado o tempo em que uma nova geografia pode ser criada, porque o homem começa, um pouco em toda parte, a reconhecer no espaço trabalho por ele uma causa de tantos males que o Aflige no mundo atual (Milton Santos, 1986 ).

“Se planejar é sinônimo de conduzir conscientemente, não existirá então alternativa ao planejamento, Ou planejamos ou somos escravos da circunstância. Negar o planejamento é negar a possibilidade de escolher o futuro, é aceitá-lo seja qual for”.(Carlos Matus, 1997).

“...existem conflitos de interesses que contrariam estruturas arcaicas relacionadas aos poderes locais constituídos que insistem na manutenção de uma cultura patrimonialista, na qual o Estado é perpetuador dos interesses pessoais, o que contribui para manutenção de um modelo de crescimento econômico com concentração espacial.”(Lúcia Falcón, 2010).



## RESUMO

O trabalho apresenta a forma com as teorias econômicas tem evoluído à luz das novas abordagens do desenvolvimento regional e demonstra como a escala espacial tem influenciado na definição de políticas públicas voltadas à promoção do crescimento econômico com maior distribuição da riqueza. Como relação à parte empírica do estudo, a pesquisa realiza uma análise preliminar sobre a implementação da política de desenvolvimento regional e territorial de Sergipe através do estudo de caso referente ao PDTP – Plano de Desenvolvimento Territorial Participativo, implementado entre 2007-2015. Esta política tinha como grande meta promover mudanças na estrutura e na configuração produtiva do estado, através da adoção de instrumentos modernos de planejamento governamental, como por exemplo, a gestão baseada na participação popular e no recorte territorial para definição das políticas públicas. Como contribuição importante deste trabalho está o apoio ao fomento de novas pesquisas sobre a importância de políticas públicas destinadas à promoção do desenvolvimento local, em aspectos como, ambientes institucionais locais, gestão territorial, governança local, economias de aglomeração e capital social. Neste sentido, este trabalho traz uma descrição sobre os novos arranjos políticos e institucionais propostos para o Estado de Sergipe, cujos temas planejamento e gestão governamental sugerem reflexões sobre o papel do Estado na formulação e condução de políticas públicas o desenvolvimento. Em linhas gerais foram expostas teorias que ajudam a compreender como se dá o processo de concentração espacial da riqueza, a partir de referenciais como a economia das aglomerações produtivas. Foi realizada uma descrição detalhada da experiência sergipana na implantação da sua política de desenvolvimento e, por fim, apresentados elementos que nortearam a construção do seu desenho, demonstrando ainda como fragilidades político institucionais podem comprometer um projeto de integração regional e territorial.

**Palavras- chave:** Desenvolvimento regional/local. Planejamento governamental. Políticas públicas. Sergipe.

## **ABSTRACT**

The paper presents the way economic theory has evolved in the light of new approaches to regional development and demonstrates how the spatial scale has influenced the definition of public policies aimed at promoting economic growth with greater distribution of wealth. Empiric research proposal, research performs a preliminary analysis on the implementation of Sergipe of regional and territorial development policy through the case study of the PDTP - Territorial Development Plan Participatory implemented between 2007-2015. This policy had as big goal to promote changes in the structure and productive configuration of the state, through the adoption of modern instruments of government planning, such as management based on popular participation and territorial cutout for defining public policies. The main contribution of this work has been the promotion of discussion on the role of public policy in promoting local development, addressing issues such as integration policies, local institutional environment, land management, local governance, agglomeration economies and social capital. In this sense this study provides a description of the new political and institutional arrangements proposed for the State of Sergipe, whose planning issues and government management suggest reflections on the role of the State in the formulation and conduct of public policy development. In general they were exposed theories that help to understand how the process of spatial concentration of wealth, from benchmarks such as the economy of productive agglomerations a detailed description of Sergipe experience in the implementation of its development policy was carried out and, finally, presented elements that guided the construction of its design, further demonstrating how political institutional weaknesses can compromise a regional and territorial integration project.

**Keywords** - Regional development/local. Government planning. Public policy. Sergipe.



## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

### **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1 - PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO 1º CICLO DE GESTÃO 2007-2010 .....	44
Figura 2 - MAPA ESTRATÉGICO 2º CICLO DE GESTÃO .....	49
Figura 3 - ESQUEMA METODOLÓGICO DO PDTP .....	51
Figura 4 - HORIZONTE TEMPORAL DESENVOLVER-SE.....	57
Figura 5 - PLANOS TERRITORIAIS DE DESENVOLVIMENTO.....	62
Figura 6 - ESQUEMA DE AÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTADUAL .....	72
Figura 7 - MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO NO ÂMBITO DO PDTP .....	80
Figura 8 - MODELO ESTADUAL DE PLANEJAMENTO .....	83

### **LISTA DE MAPAS**

Mapa 1 - CADEIAS PRODUTIVAS DE SERGIPE .....	46
Mapa 2 - MAPA DA EXTREMA POBREZA DE SERGIPE .....	50
Mapa 3 - MAPA DOS TERRITÓRIOS ESTADUAIS DO PLANEJAMENTO.....	53
Mapa 4 - INTERVENÇÕES PROPOSTAS PELO PDI SÃO FRANCISCO .....	68
Mapa 5 - PERÍMETRO IRRIGADO MANOEL DIONÍSIO.....	70
Mapa 6 - MAPA TERRITÓRIO PARA O PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO .....	71
Mapa 7 - REGIÃO VALE DO SÃO FRANCISCO.....	91

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 – MATRIZ DE INDICADORES DESENVOLVER-SE .....	60
Tabela 2 - RECURSOS APLICADOS SERGIPE CIDADES .....	66
Tabela 3 - FONTES DE RECURSOS PDI .....	69
Tabela 4 – MATRIZ DE INDICADORES DESENVOLVER-SE ATUALIZADA .....	86
Tabela 5 - ORIGEM DA RENDA POR CONDIÇÃO DE POBREZA .....	89
Tabela 6 - PERCENTUAL DE EMPREGOS NA INDÚSTRIA .....	93
Tabela 7 – MATRIZ GERAL DE INVESTIMENTOS - VALE DO SÃO FRANCISCO .....	94
Tabela 8 - MATRIZ DE INVESTIMENTOS: PROGRAMAS DE EMPREGO E RENDA.....	95
Tabela 9 - MATRIZ DE INVESTIMENTOS SERGIPE CIDADES.....	96
Tabela 10 - MATRIZ DE INDICADORES ALTO SERTÃO SERGIPANO .....	97
Tabela 11 - MATRIZ DE INDICADORES BAIXO SÃO FRANCISCO .....	98

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 - COMPOSIÇÃO DA RIQUEZA VALE DO SÃO FRANCISCO .....	91
Gráfico 2 - ESTABELECIMENTOS FORMAIS VALE DO SÃO FRANCISCO .....	92

## **LISTA DE ABREVIACÕES E SIGLAS**

APL - Arranjo produtivo local

BANESE - Banco do Estado de Sergipe

BIRD - Banco Interamericano para reconstrução e desenvolvimento

BNDES - Banco nacional do desenvolvimento econômico e social

CAGED - Cadastro geral de empregados e desempregados

CEI - Complexos empresariais integrados

CMDS - Conselho municipal de desenvolvimento sustentável

CODISE - Companhia de Desenvolvimento industrial e de recursos minerais em Sergipe

CONDEM - Conselhos de desenvolvimento municipal

CVT - Centros vocacionais tecnológicos

FAPITEC - Fundação de Apoio à Pesquisa e à Inovação Tecnológica do Estado de Sergipe

FDA - Fundo de desenvolvimento da Amazônia

FINAM - Fundos de investimento da Amazônia

FINOR - Fundo de investimento do nordeste

FNDE - Fundo de desenvolvimento do nordeste

IBGE - Instituto brasileiro de geografia e estatística

ICMS - Imposto sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços

INCRA - Instituto nacional de colonização e reforma agrária

IPEADATA - Instituto de pesquisa econômica e aplicada

MDA- Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDIC - Ministério do Desenvolvimento da Indústria e Comércio Exterior

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social

MI - Ministério da Integração Nacional

MPE - Micro e pequenas empresas

NGE - Nova Geografia Econômica

OCDE - Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico

PAC - Programa de aceleração do crescimento

PCPR - Projeto de combate à pobreza rural Sergipe

PDCA - Ciclo planejar, fazer, checar e agir

PDI - Plano de desenvolvimento integrado do São Francisco

PDTP - Plano de desenvolvimento territorial participativo

PIB - Produto Interno Bruto

PND - Plano nacional de desenvolvimento

PNDR - Política nacional de desenvolvimento regional

PNUD - Programa das nações unidas para o desenvolvimento

PP – Planejamento participativo

PPA - Plano plurianual de investimentos

PRONESE - Empresa de desenvolvimento sustentável de Sergipe

PSDI - Programa sergipano de desenvolvimento industrial

RAIS - Relatório anual de informações sociais

RIDE-DF - Região integrada de desenvolvimento do Distrito Federal e entorno

SAGI - Secretaria de avaliação e gestão da informação

SEDETEC - Secretaria de Estado do desenvolvimento econômico e tecnológico de Sergipe

SEDURB - Secretaria de Estado do desenvolvimento urbano de Sergipe

SEIDES – Secretária de Estado da inclusão, assistência e desenvolvimento social de Sergipe

SEFAZ - Secretaria de Estado da fazenda de Sergipe

SEPLAN- Secretaria de Estado do planejamento de Sergipe

SEPLOG - Secretaria de Estado do planejamento, orçamento e gestão de Sergipe

SIAG - Sistema de informações das ações governamentais.

SUDAM - Superintendência de desenvolvimento da Amazônia

SUDECO - Superintendência de desenvolvimento do centro oeste

SUDENE - Superintendência de desenvolvimento do nordeste

SUFRAMA - Superintendência da zona franca de Manaus

SUMAP - Superintendência de Monitoramento e avaliação

SUPES - Superintendência de estudos e pesquisas

UFS - Universidade Federal de Sergipe

UNICEF - Fundo das nações unidas para a infância

VA - Valor adicionado da produção

# SUMÁRIO

1 – INTRODUÇÃO .....	9
2 – AS TEORIAS ECONÔMICAS À LUZ DAS NOVAS ABORDAGENS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL .....	12
2.1 – Bases teóricas para construção da abordagem do desenvolvimento regional .....	14
2.2 – A importância da Nova Geografia Econômica na definição do modelo de desenvolvimento regional brasileiro.....	15
3 - O MODELO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL: AS ESCALAS DE ATUAÇÃO DAS POLÍTICAS DESENVOLVIMENTO E A CONVERGÊNCIA DE ATUAÇÃO DO REGIONAL PARA O LOCAL .....	18
3.1 – O desenvolvimento local como estratégia para o desenvolvimento regional.....	19
3.2 – O papel das economias de aglomeração dentro do modelo.....	23
3.3 - Arranjos produtivos locais: Aglomerações produtivas no contexto da formação de capital social .....	26
3.4 - O papel do território e o seu ressurgimento como locus da política de desenvolvimento regional.....	30
3.4.1 - A influência da base territorial para o planejamento regional .....	32
3.5 – PNDR II: A atual política de desenvolvimento regional.....	35
3.5.1 – O ressurgimento do debate regional no Brasil .....	36
4 – PDTP SERGIPE - UM PLANO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TERRITORIAL: DO PENSAMENTO IDEOLÓGICO À CONSTRUÇÃO FACTUAL .....	42
4.1 – O primeiro ciclo de gestão 2007–2010: O auge do planejamento territorial e participativo de Sergipe.....	43
4.2 - O segundo ciclo de gestão 2011-2014: Mudanças de orientação na política Estadual .....	48
4.3 – O processo cognitivo na construção do PDTP: implementando a política de desenvolvimento regional e territorial em Sergipe. ....	51
4.3.1 - Produtos do PDTP – PP participativo, Desenvolver-SE e Planos Territoriais de Desenvolvimento.....	53
4.4 - Programas de investimento integrado de Sergipe .....	63
4.4.1 - Projeto Prosperar.....	64

4.4.2 - Programa Sergipe Cidades .....	65
4.4.3 - PDI São Francisco – Uma proposta de intervenção para o <i>Vale do São Francisco Sergipano</i> . .....	67
4.5 - Método do PDTP – Plano de Desenvolvimento Territorial Participativo.....	71
5 – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CAMINHOS E DESCAMINHOS NA SUA APLICAÇÃO COMO FERRAMENTA PARA O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL.....	74
5.1 - Os indicadores como termômetro para avaliação das políticas públicas .....	77
5.2 – A avaliação no âmbito do PDTP: Uma proposta de análise preliminar à luz dos indicadores do Desenvolver-SE e planos territoriais.....	79
5.2.1 – Análises preliminares do PDTP no contexto estadual: O plano Desenvolver-SE.....	84
5.2.2 – O PDTP no contexto local: Uma análise preliminar da política na região do Vale do São Francisco .....	90
6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	99
7 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	102

## **1 – INTRODUÇÃO**

A presente dissertação destaca os fundamentos teóricos que embasaram a discussão sobre o desenvolvimento regional, apresentando de que forma a escala espacial vem influenciando na construção de políticas públicas para desconcentração de riqueza. Em um contexto mais geral, o estudo realiza uma análise evolutiva da PNDR - Política Nacional de Desenvolvimento Regional buscando estabelecer as relações existentes entre as definições da escala de atuação da política nacional com as políticas de desenvolvimento em nível local. Para análises sobre as convergências e divergências na implantação de políticas integradas em nível nacional foi utilizada como referência a experiência do Estado de Sergipe na implantação da sua política de desenvolvimento territorial participativo (PDTP). Nesse sentido, o estudo mostra um caso de política voltada ao desenvolvimento local, aplicado em nível de estado cujo objetivo é promover a interiorização do desenvolvimento através da valorização da vocação dos seus territórios de planejamento.

A discussão sobre os fundamentos da PNDR e do PDTP foi apresentada tomando-se por base a visão teórica acerca dos novos conceitos incorporados às teorias econômicas, notadamente quanto aos aspectos relacionados à configuração econômica de espaços geográficos, a partir da análise sobre modelos de aglomeração produtiva. Nesse ponto, há uma busca por tentar estabelecer um nexu causal entre o papel das economias de aglomeração, no contexto das políticas para o desenvolvimento regional e notadamente, quais os reflexos sobre a condução de políticas voltadas ao desenvolvimento local.

A dissertação também apresenta a forma como as teorias econômicas relacionam-se com as novas abordagens do desenvolvimento regional e como esses conceitos podem ser aplicados nos desenhos das políticas de desconcentração espacial de riqueza. Neste sentido, o plano teórico da pesquisa sugere uma revisão da literatura acerca de conceitos relevantes para indução ao desenvolvimento regional e local. Questões como planejamento estatal, políticas de desconcentração, formação de aglomerados produtivos, gestão de territórios, participação popular, capital social e ambientes institucionais locais, trarão à tona elementos cruciais para discussão sobre desenhos e modelos de políticas para desenvolvimento regional.

Como o **PDTP**, lançado no ano de 2007, tinha como objetivo orientar o processo de planejamento e gestão governamental em Sergipe no sentido de promover o crescimento econômico mais equilibrado, naturalmente há uma preocupação deste autor em descrever a forma como foi implementada a Política Estadual, nesses últimos anos, e como instrumentos relacionados à avaliação de políticas públicas ainda se mostram deficientes no propósito de aferir resultados e sugerir redesenhos de políticas.

Quanto aos aspectos metodológicos da pesquisa, a opção desta dissertação é por adotar o método hipotético dedutivo, visto que algumas das hipóteses levantadas neste estudo sustentam-se em políticas públicas e seu papel na indução do desenvolvimento local. Um dos pressupostos para avaliação é que a política sergipana de desenvolvimento territorial participativo (PDTP) fez surgir novas estruturas produtivas no estado e alterou a configuração espacial da riqueza em Sergipe.

Diante disto, o objetivo desta pesquisa é realizar análises preliminares do PDTP, mais precisamente dos planos Desenvolver-SE e Territoriais, no que tange a forma de implementação da política, o desempenho em termos de planejamento e gestão e possíveis resultados, neste caso, a partir da atualização das matrizes de indicadores previstas nos documentos oficiais, as quais continham metas a serem perseguidas, no horizonte temporal proposto nos planos de desenvolvimento, ou seja, dez anos, de 2007-2017. Além das matrizes, utilizaram-se bases de dados como as do IBGE, RAIS/CAGED, IPEADATA, SAGI/MDS para analisar a evolução contextualizada de alguns indicadores relacionados à produção, emprego, renda e acesso, tanto em nível de estado, quanto nos territórios de planejamento estadual, notadamente na região do vale do São Francisco, que compreende o Alto Sertão Sergipano e Baixo São Francisco.

A escolha por fazer uma análise preliminar de possíveis resultados no vale do São Francisco foi motivada por ser essa uma região marcada por altos índices de pobreza, falta de oportunidade de emprego e baixo volume de atividades econômicas. Essa região compreende um conjunto de municípios influenciados pelo rio São Francisco, que dependem em grande parte da agricultura familiar, da pesca e do comércio para sobrevivência. A região, ano a ano, vem perdendo espaço na produção e distribuição da riqueza estadual (IBGE, Contas municipais, 2013).



A grande dificuldade para por em prática as ideias do PDI - plano de desenvolvimento integrado do São Francisco -, os baixos índices educacionais da região, o viés mais social observado nos projetos e programas governamentais para região e a quase inexistência de capital social capaz de otimizar os recursos de Projetos como os do Sergipe Cidades e Prosperar certamente influenciaram para o agravamento da situação econômica da região.

Para que esta proposta se tornasse factível, adotou-se o método de pesquisa analítico discursivo, na medida em que não só analisa a evolução de indicadores do desenvolvimento, mas se propõe a refletir sobre as condicionantes deste processo. Por fim, o método de procedimento utilizado para dissertação baseou-se em dados estatísticos para análises comparativas, pesquisas bibliográficas e documentos públicos referentes à política estadual, como por exemplo, relatórios do PPA, PP, PDTP, orçamentos estaduais, assim como os relatórios de atividades da SEPLOG e da SEFAZ.

A primeira parte deste trabalho destina-se a discussão sobre a influência das novas abordagens do desenvolvimento regional para o redesenho de políticas públicas voltadas a desconcentração espacial da riqueza, mostrando como as teorias econômicas de crescimento tiveram que se readaptar a este novo olhar. Teorias como as da “localização industrial” de Walter Christaller e dos “pólos de crescimento” de Perroux e notadamente a corrente de pensamento da Nova Geografia Econômica vão fundamentar a idéia de formação de espaços econômicos ou aglomerações produtivas concentrados em determinados “lugares” e que essas regiões acabam por obter vantagens derivadas do processo cognitivo relacionado há troca de conhecimento que determinam o nível de desenvolvimento local ou regional.

A segunda parte da dissertação consta uma descrição do modelo de desenvolvimento regional aplicado no Brasil através da análise sobre fundamentos e instrumentos adotados pela PNDR – política nacional do desenvolvimento regional, assim como as escalas espaciais de atuação da mesma. A terceira parte foi destinada a apresentação do caso PDTP Sergipe, a qual descreve a metodologia de trabalho aplicado no planejamento governamental em Sergipe e as estratégias de atuação governamental para promoção do desenvolvimento local, por fim, esta dissertação busca realizar uma análise preliminar de dois importantes planos de desenvolvimento implementados em Sergipe, no âmbito do PDTP; a saber: o Desenvolver-Se e os Planos territoriais.

## **2 – AS TEORIAS ECONÔMICAS À LUZ DAS NOVAS ABORDAGENS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

As Teorias de Desenvolvimento Regional têm evoluído com o passar dos tempos acompanhando as transformações observadas no âmbito das estruturas econômicas. A evolução do pensamento econômico, relacionado ao desenvolvimento regional, busca dar conta da evolução de determinadas estruturas produtivas em termos de complexidade e grau de interrelações que existem em ambientes locais que caracterizam e determinam a forma como, por exemplo, empresas e/ou firmas atuam e interagem espacialmente.

Tomando por base a visão institucional relacionada à definição de políticas públicas para o crescimento econômico, que leva em conta a questão regional, os capítulos 3 e 4 desta dissertação vão tratar de descrever como estão sendo construídos modelos de políticas públicas locais baseadas na conjugação de conceitos clássicos de crescimento econômicos aliado a visões mais heterodoxas acerca do papel do Estado neste contexto. Partindo de uma ótica de análise desenvolvimentista, cada vez mais se observa uma tendência de se pensar o processo de desenvolvimento a partir da busca pelo entendimento sobre qual o papel de aglomerações produtivas nesta discussão e de que forma estas estruturas produtivas podem ser incentivadas, como se observa na forma de atuação direta de apoio a arranjos produtivos e cadeias produtivas locais para geração de emprego e renda, tanto na política nacional como na política sergipana.

Conforme será demonstrado no capítulo 4, o qual fala sobre a grande concentração espacial de atividades econômicas no litoral de Sergipe, as teorias econômicas baseadas em modelos de aglomeração voltados aos processos produtivos, mostram indícios da gênese do processo de concentração espacial de atividades em determinados territórios<sup>1</sup>. Veiga (2004) apontou que a distribuição espacial das atividades econômicas, culturais, sociais e políticas pelo território pode ser a gênese das desigualdades regionais. Assim como no Brasil e em suas macro e microrregiões, percebe-se uma forte aglomeração de pessoas em

---

<sup>1</sup> O conceito de território será abordado com mais profundidade no capítulo que tratará das estratégias de planejamento governamental, a partir da concepção do território como locus da mais recente política nacional de desenvolvimento regional (PNDR II), inclusive com apresentação de caso sobre a experiência de Sergipe na implementação do seu “Plano de Desenvolvimento Territorial Participativo”. Qual o aprendizado e o legado deste grande esforço governamental para incluir e interiorizar o desenvolvimento no âmbito dos territórios de planejamento estadual.

determinadas regiões, muito devido à própria concentração de determinadas atividades econômicas.

A preocupação com a questão do aspecto geográfico das relações econômicas e sociais começa a tomar força já a partir de década de 30, com o surgimento da “Teoria dos Lugares Centrais” do geógrafo alemão Walter Christaller. A teoria destacava que nos espaços urbanos nos quais havia concentração dos serviços mais especializados, denotava-se o surgimento de “lugares centrais”. Estes lugares que determinavam o ritmo de crescimento e desenvolvimento do seu entorno.

Fochezatto e Valentini (2010) dividem a evolução do pensamento teórico sobre desenvolvimento regional em três períodos, apontando as principais diferenças entre três grupos de modelos relacionados a estruturas produtivas. O primeiro grupo apontado pelos autores ficou conhecido como o de localização industrial, cujo destaque vai para os estudos de Walter Christaller(1966) (1933), August Losch(1954) (1940). O foco nesta fase é o espaço e a distância, concentrando a análise simplesmente para questões como localização da produção em seus reflexos sobre os custos da mesma. São modelos que não conseguiam dar conta da complexidade dos processos de troca de conhecimento, não possuindo o que denominaram Krugman e Vanables(1995, pg.244) “*mecanismos dinâmicos de auto-reforço endógeno, impulsionados pelas economias externas que decorrem da aglomeração industrial.*”

No segundo grupo de modelos, o maior destaque vem da teoria dos “Pólos de Crescimento”, de François Perroux; além dos modelos de Causação Circular Cumulativa, de Gunnar Myrdal; e o dos Efeitos de Encadeamento (*linkages*), de Albert O. Hirschman. Neste, diferente dos modelos citados anteriormente trata-se das interdependências setoriais e sua influência na determinação de localização das firmas sendo essa questão determinante para o crescimento regional. Neste modelo já se observavam mecanismos dinâmicos de auto-reforço endógeno, considerando a região e sua estrutura produtiva como uma complexa rede de interligações comerciais e tecnológicas. Fochezatto e Valentini (2010)

A partir da década de 80, surge um terceiro grupo de modelos que tinha como enfoque a incorporação de economias externas dinâmicas do tipo Marshallianas. Este grupo tinha

como principais abordagens a Nova Geografia Econômica; a Escola da Especialização Flexível; os Sistemas de Inovação Regional; a Teoria da Competitividade de Porter; e as Teorias de Crescimento Endógeno. Estas abordagens tem influenciado teoricamente o planejamento regional no Brasil na medida em que fundamentam decisões e modelos de políticas para desenvolvimento local, partindo de idéias como a importância dos espaços interativos de desenvolvimento em ambientes nos quais as atividades econômica derivadas de indústrias ou empresas fomentam processo de crescimento econômico.

## **2.1 – Bases teóricas para construção da abordagem do desenvolvimento regional**

A escala geográfica aplicada ao modelo de desenvolvimento brasileiro é o grande lócus da política de desenvolvimento regional do país, notadamente a partir de década de 1960. A dimensão espacial como foco de intervenção e atuação estratégica deriva-se naturalmente da grande desigualdade regional que marcava, e ainda hoje marca, a história econômica do país. Uma das teorias que fundamentou o modelo de desenvolvimento regional, aplicado, por exemplo, na década de 60, em pleno regime militar, foi a “Teoria dos Pólos de Crescimento” de Perroux.

“A teoria da polarização” de François Perroux(1955) teve grande repercussão à época, o autor considerava o “pólo” como o grande centro dinâmico da economia de uma região e que o crescimento deste pólo irradiava prosperidade ao seu redor. Não havia como se pensar desenvolvimento regional sem levar em conta os pólos apontados pelo autor.

Perroux quando discutiu a idéia de polarização de um lugar central já trazia de maneira implícita a noção de regiões econômicas, como a entendemos atualmente. Para o autor os espaços são definidos por sua natureza econômica sendo constituídos através das relações de força e da capacidade de atração e influência sobre as demais regiões. Embora não haja por trás da teoria uma noção clara de espaços contínuos, a divisão das regiões urbanas em classes parte de um processo de relações de dominação hierárquica resultando no surgimento de “**localidade-polos**” e áreas sob forte influência dessas regiões(SCHWARTZMAN, 1977).

Baseado em modelos de aglomeração produtiva surgem no fim da década de 1950 e durante a década de 1960, algumas estruturas institucionais para a aplicação espacial no

modelo de desenvolvimento regional do Brasil, como por exemplo, a SUDENE(1959), SUDAM(1966) e SUFRAMA(1967) e posteriormente a SUDECO(1967). Elas são criadas a partir da necessidade de fomentar uma institucionalização capaz de coordenar ações direcionadas para o desenvolvimento regional. Nesse modelo de intervenção existe o forte apelo para aplicação da política baseada na proposta de criação dos “Distritos Industriais<sup>2</sup>”.

A partir da idéia introduzida por Marshall, sobre os Distritos industriais, a política nacional de desenvolvimento regional começa a tomar novos rumos passando a privilegiar o apoio ao surgimento destas estruturas econômicas, principalmente nas capitais dos principais estados do país.

A partir da década de 1980, o modelo de desenvolvimento brasileiro sob o enfoque de economias externas do tipo Marshallianas passa a nortear o pensamento regional no Brasil de maneira contundente. Uma das principais abordagens para as teorias do desenvolvimento regional é a NGE – “*Nova Geografia Econômica*”. Nesse contexto, ela aparece com um apêndice das teorias do crescimento econômico, agora, preocupada não com aspectos meramente físicos, como enxergava a geografia natural, mas buscando entender como as interrelações dentro de determinados espaços faziam surgir estruturas produtivas capazes de irradiar o desenvolvimento. Nesse sentido, surge uma nova abordagem do pensamento teórico que vai ajudar a reinterpretar e reavaliar a noção sobre espaços geográficos e como eles podem contribuir para o desenvolvimento econômico local, surge então à corrente do pensamento ligada à NGE – Nova Geografia Econômica.

## **2.2 – A importância da Nova Geografia Econômica na definição do modelo de desenvolvimento regional brasileiro**

A abordagem da nova geografia econômica tem sido um dos grandes referenciais para o surgimento do locus de atuação no âmbito do modelo de desenvolvimento regional no país. A preocupação com os espaços geográficos em uma abordagem não exclusivamente

---

<sup>2</sup>No fim do século XIX, a abordagem Marshalliana(1891) introduz a idéia dos “Distritos Industriais”. O autor observou neste período o início da formação de uma espécie de concentração de empresas especializadas em determinado ramo de produção, localizadas em algumas comunidades da Inglaterra, as quais se baseavam em relações simples de trabalho, no qual se percebia certa divisão de responsabilidades de maneira quase cooperada.

relacionada aos aspectos físicos, e sim na determinação de como a interação entre os diversos atores locais podem promover o desenvolvimento regional e local, tem despertado cada vez mais a produção teórica acerca do tema e influenciado novas posturas de governos locais na condução de suas políticas de desenvolvimento.

Em se tratando de linhas de pensamento teórico, a NGE – Nova Geografia Econômica<sup>3</sup> começou a ser discutida no século XIX. Porém, somente a partir da década de 1960, passa a receber um tratamento mais econômico, baseado nos modelos de concorrência imperfeita. Nesta perspectiva, Fujita e Krugman(2001) apontam que a NGE introduziu três classes de modelo: (1) regionais, conhecidos como centro periferia; (2) de Sistemas urbanos e (3) Internacionais.

Para Krugman(2001) que foi um dos principais autores da Nova Geografia Econômica, as economias externas tecnológicas, as pecuniárias, e os rendimentos crescentes de escala são as bases destes modelos. Ele identificou três tipos de “externalidades” que influenciam na localização industrial: A concentração de mão de obra, a oferta de insumos especializados e o intercâmbio tecnológico.

O retorno aos clássicos e à literatura inter-disciplinar, e às várias linhas ou correntes de pensamento, volta a influenciar o debate contemporâneo da problemática regional e urbana. Como exemplo pode-se citar: Von Thunen, Weber, Losch e Christaller nos estudos relacionados à ‘*nova geografia econômica*’; a teoria do crescimento endógeno, com o modelo de Solow; estudos relacionados ao desenvolvimento desequilibrado, entendidos como pólos de crescimento (Perroux), o de causação circular cumulativa e polarização (Myrdal e Hirschman) e de concentração via diferenças de produtividade (Kaldor); a teoria da inovação, sintetizado em Crocco(1996); e tão importante é a visão de Amin e Thrift(1992); Granovetter(1985); Storper(1997) e outros heterodoxos de outras áreas disciplinares da economia política na interdisciplinaridade, transdisciplinaridade ou da indisciplinaridade. Campolina (2006).

---

<sup>3</sup> Ver abordagens teóricas de Paul Krugman(2001) sobre a nova geografia econômica a partir da teoria de localização, teoria do comércio, modelo de organização da economia mundial e modelo de concentração urbana.

De acordo com Taylor(2008), a geografia econômica, juntamente com outras áreas das ciências sociais e de negócios está firmemente comprometida com uma abordagem teórica que procura explicar os padrões atuais do crescimento econômico local em termos de aglomerados e os processos de clusterização (Rusten & Bryson, 2010 Apud Taylor, 2008). Neste era pós-fordista de flexibilidade da produção, em condições de globalização econômica, o crescimento econômico nos países desenvolvidos, com economias de mercado, está ocorrendo em três grandes sectores de atividade: produção artesanal intensiva-design; alta tecnologia de produção; e serviços prestados às empresas todos os quais os padrões de exibição de forte aglomeração espacial. (Rusten & Bryson 2007; Keeble & Nachum 2002 Apud Taylor, 2008)

A nova geografia econômica (NGE) atribui ao progresso tecnológico a função de motor da economia; autores como Fujita e Thisse(2002) reforçam esta idéia quando relacionam aglomerações com o desenvolvimento de atividades inovadoras. A NGE tem a visão de que os aglomerados derivados do desenvolvimento de clusters prósperos e competitivos de indústrias específicas aliados a processos de diversificação da base produtiva são quem define se uma região é desenvolvida ou pobre. (FUJITA e THISSE, 2002).

Neste sentido, as inovações trazidas no campo teórico sobre crescimento econômico colocam as variáveis geográficas em destaque, e influenciaram sobremaneira o modelo de desenvolvimento regional aplicado no Brasil. Além das variáveis geográficas, a teoria moderna destaca também o papel do Estado enquanto agente ativo dentro de um processo de crescimento econômico. A idéia de que o Estado é legítimo para propor caminhos ao desenvolvimento econômico aliado á influência de fatores locais na produção regional, de uma maneira sinérgica, abriu uma nova perspectiva para política regional do Brasil e criou a necessidade de incluir a questão do desenvolvimento regional nos desenhos de políticas públicas. (IPEA, 2008).

### **3 - O MODELO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL: AS ESCALAS DE ATUAÇÃO DAS POLÍTICAS DESENVOLVIMENTO E A CONVERGÊNCIA DE ATUAÇÃO DO REGIONAL PARA O LOCAL**

Retornando um pouco na história econômica do país, na década de 70, constata-se que o modelo de desenvolvimento regional brasileiro havia tomado rumos contraditórios, em relação ao objetivo de desconcentrar a riqueza. A idéia de incentivar a criação dos distritos industriais, por exemplo, é responsável pelo surgimento de imensos “elefantes brancos” cujos custos tanto de implantação como de operação, os inviabilizaram enquanto estratégia para desenvolvimento regional. A questão das crises internacionais que aconteceram no período prejudicou principalmente as economias subdesenvolvidas, como o Brasil, e o dualismo “local e o global” começava a provocar distorções que contaminaram a noção de integração regional das atividades, assim, o novo locus de atuação passa a ser o “local”.

Araújo(2000), sobre esse período, fala de um processo de desaparecimento do arquipélago regional brasileiro e o surgimento de uma economia nacional regionalmente localizada; “Ou seja, sob a ótica da acumulação, as regiões deixaram de existir (como locus da acumulação autônoma), embora não se de uma homogeneização total. Ao contrário especificidades locais existem, e novas até são criadas. (ARAUJO, 2000, P. 19-20)

As transformações quanto a escalas de intervenção das políticas públicas podem ser melhor entendidas, a partir da observação da mudança de postura quanto à valorização, agora, das diferenciações entre os lugares, atribuindo aos espaços regionais, o papel de territórios para o consumo, conforme apontou HARVEY, (2005). Para LIMA “*A partir daí, se altera a lógica do desenvolvimento regional, que começa a ser comandado pelo lugar enquanto território, e este passa a responder pelo conteúdo espacial produzido*” (LIMA, 2012, p.121)

No âmbito dos ideais liberais, o papel do Estado brasileiro também passa por uma reavaliação sofrendo um processo de reconfiguração, e seu protagonismo enquanto indutor e condutor do desenvolvimento passa para os atores locais, cabendo àquele o simples papel de conciliar os diversos interesses de determinadas classes.

Quanto ao papel do Estado brasileiro como protagonista na condução rumo a desenvolvimento, (Falcón, 2014) destacou o aspecto social que envolve esta questão,



quando fala que o Estado é reflexo de uma sociedade cuja formação ocorreu de maneira fragmentada com forte concentração e formação de “ilhas” de desenvolvimento. Isto se apresenta como resultado de um planejamento que ao passar dos tempos não conseguiu resolver os conflitos existentes no campo político, com fortes reflexos sobre a economia nacional. Com isso, observa-se com o passar dos anos, um aumento das assimetrias regionais que acaba por potencializar as próprias assimetrias intra-regionais.

Para Falcón(2014) existem conflitos de interesses que contrariam estruturas arcaicas relacionadas aos poderes locais constituídos que insistem na manutenção de uma cultura patrimonialista, na qual o Estado é perpetuador dos interesses pessoais, o que contribui para manutenção de um modelo de crescimento econômico com concentração espacial.

No campo político institucional alguns autores ainda observam um distanciamento na relação entre os entes federados, o que denota a grande desarticulação existente entre o planejamento a nível federal e as necessidades e vocações locais, em se falando de estruturas produtivas integradas. Ao analisar teóricos e conceitos acerca do papel do Estado enquanto condutor de políticas que visam à diminuição das disparidades regionais percebe-se algumas dificuldades que ainda se apresentam como enclaves na condução deste processo.

O modelo de desenvolvimento regional entre as décadas de 1980/1990, ante a mudança de foco do regional para o local, busca fortalecer as localidades mais dinâmicas, promovendo uma disputa por atração de investimento. Nesta época, com o fortalecimento da idéias neoliberais no Brasil, principalmente a partir da década de 90, começa haver uma disputa entre as regiões para atrair mais investimentos e, conseqüentemente, oferecer as condições ideais para o capital engendrar uma dinâmica mais flexível da sua acumulação.

### **3.1 – O desenvolvimento local como estratégia para o desenvolvimento regional**

Parece haver entendimento que a construção da cidadania, a melhoria nas condições de vida da população, o acesso a ensino de qualidade e a oportunidade de um trabalho decente, em determinado território, são sinônimos do surgimento de um processo de desenvolvimento local. Este conceito vem sendo amplamente utilizado por governos, pelo terceiro setor e no meio acadêmico. O significado de desenvolvimento local traz consigo a

necessidade de implementar ações em territórios ou microregiões que propiciem a ativa participação do cidadão, o efetivo controle social sobre a gestão pública e que promova o fortalecimento da sociedade civil e o empoderamento de grupos sociais. Por promover a inclusão social e fortalecer a democracia, o desenvolvimento local é considerado um importante meio de combater a pobreza.

A partir da década de 90, o local passa ser a base para o modelo de desenvolvimento aplicado para o Brasil e começa a influenciar também algumas políticas a nível estadual. Cada vez mais surgem estudos empíricos que mostram que países com dotações semelhantes de capital (físico, humano e financeiro) possuem diferentes taxas de crescimento econômico. Os fatores econômicos tradicionais não são mais considerados como fatores explicativos suficientes dos diversos ritmos de crescimento e tampouco dos diferentes graus de desenvolvimento alcançados pelos territórios e regiões. Surgem então variáveis endógenas que despertam interesse de economistas como (Grootaert(1998); Edwards(1999)) da correntes dos institucionalistas. Eles deram destaque ao capital social enxergando-o como um ativo que fazia o elo entre as variáveis explicadas e as explicativas nos modelos de crescimento econômico. Muls (2008)

Outro conceito que surge no debate sobre desenvolvimento local é o relacionado à governança local, na medida em que destaca a necessidade de repensar a relação entre o poder público, o setor privado e a sociedade civil, com o intuito de se promover o processo de descentralização das decisões e melhorar a distribuição regional. Este conceito engloba o Estado em todas as suas dimensões e coloca em debate as suas relações com o setor privado e a sociedade civil (Muls, 2008).

O local surge então como o foco para empreendimento de esforços sinérgicos para o desenvolvimento. Nessa proposta, há uma imposição por parte do Estado e seus agentes para o incentivo a fatores locais de produção, de maneira verticalizada. Cada vez mais as vocações locais são alvo de ações para oportunizar o desenvolvimento. BUARQUE(2006) Apud LIMA (2012) aponta que o desenvolvimento local só pode ser considerado consistente e sustentável se mobilizar e explorar as potencialidades locais, elevar as oportunidades sociais, viabilizar a competitividade da economia local e concomitantemente

assegurar a conservação dos recursos naturais locais, pois são o alicerce de suas potencialidades e condição para qualidade de vida da população local.

“O desenvolvimento local sustentável resulta, dessa forma, da interação e sinergia entre a qualidade de vida da população local – redução da pobreza, geração de riqueza e distribuição de ativos-, a eficiência econômica – com a agregação de valor na cadeia produtiva – e a gestão pública eficiente. (...) (BUARQUE, 2006, Apud Lima(2012) p. 27).

O novo modelo de desenvolvimento regional parece privilegiar a formação de aglomerados integrados de empresas cujo destaque seja as especificidades encontradas no local. Em detrimento do modelo aplicado nas décadas anteriores - 1960/1970, o qual privilegiava a criação de distritos industriais, nesse novo paradigma do desenvolvimento, o fundamento e o locus de atuação, passa a ser os “*Arranjos produtivos locais*”.

Antes de adentrar na discussão sobre o olhar territorial do desenvolvimento e a adoção da política de valorização de APL's para promoção do desenvolvimento local é importante mencionar as similitudes e convergências existentes, relacionadas entre o viés local e territorial, enquanto escalas para um modelo de desenvolvimento regional. Concomitante à fase de valorização do desenvolvimento local, no modelo de desenvolvimento regional adotado na década de 1980/1990, o território surge como escala espacial para o desenvolvimento local. De acordo com LIMA(2012 p.148), “*O território consegue ultrapassar os limites administrativos do município, realizando-se a partir de uma escala mais abrangente, que contenha uma forte identidade cultural e uma matriz produtiva comum*”.

Ressalvadas as suas especificidades enquanto escala de atuação de política, os dois modelos tiveram como fonte inspiradora a experiência dos Distritos da Terceira Itália<sup>4</sup>. O fato do modelo baseado nos Distritos Italianos servir de ponto de convergência entre as duas escalas, o local e o territorial compreende-se pelo fato de que, o processo de dinamização de mercados locais deve ser construído a partir do estreitamento da relação

---

<sup>4</sup> Os Distritos da Terceira Itália foram caracterizados como um modelo baseado na especialização setorial, no qual predominam as pequenas e médias empresas (PMEs), em um ambiente de cooperação interfirmas, determinada pela inovação. As relações de troca de informações são baseadas na confiança recíproca, organizações de apoio ativas na oferta de serviços e parceria estreita com o setor público local.(Putman, 1996)

entre os atores locais do desenvolvimento, através da somação de esforços advindos de ações governamentais, cooperação de agentes privados e interação com a sociedade civil.

“Os protagonistas do desenvolvimento local são, portanto, múltiplos, simplesmente porque, em qualquer latitude, não há nenhum ator econômico, político e/ou social que seja capaz de monopolizar a oferta de serviços de desenvolvimento empresarial na amplitude e na diversidade necessárias. Isto significa, entre outras coisas, que se um governante desejar promover o desenvolvimento local do território que governa, ele terá, antes de qualquer outra coisa, que descer do pedestal e compartilhar os espaços diagnóstico da formulação, da implementação e da avaliação de políticas públicas com outras esferas de governo, o setor privado e a sociedade civil organizada. (CROCCO, URANI; GALVÃO, 2002, p.30).

É possível citar os pontos de convergência dos dois modelos aplicados ao caso Brasil e sua política de desenvolvimento regional. A busca por uma espécie de rearranjo institucional; flexibilidade e integração da produção local/territorial, formação de capital social e sustentabilidade ambiental. Nesse sentido há uma inversão da ótica da sua implementação que saiu de uma política com recorte vertical e uma imposição externa, na qual os indivíduos eram considerados alvo das políticas públicas, para assumirem um papel mais protagonista na concretização do desenvolvimento. (LIMA, 2012)

Com isso, o desenvolvimento passa a ser pensado de maneira endógena, no sentido de atender às demandas da comunidade local, a partir da sua participação mais ativa nos processos de desenvolvimento da sua região.

A discussão empírica sobre os modelos de crescimento endógeno começou a tomar força no final da década de 1980 e começo dos anos 1990. Este tipo de modelo baseava-se nas decisões e escolhas sobre quais e quanto investir para que as empresas obtivessem retornos crescentes de escalas. Nesse sentido os novos modelos clássicos de crescimento atribuem a capital humano uma grande importância para o processo de crescimento.

Nesse ponto, o modelo de desenvolvimento regional parte da noção de impulsionar o crescimento local, a partir da exploração dos potenciais locais é o que defendem os teóricos do “Modelo de Crescimento Endógeno”. Os autores que se destacaram nessa corrente são Romer (1986) e Lucas (1988). Nesta abordagem as externalidades têm papel fundamental no processo de crescimento econômico. Surge daí o conceito de “spillovers”

de conhecimento para mencionar os efeitos de transbordamento geradores de tais externalidades. Na visão regional do modelo, a aglomeração tem impactos sobre a inovação e para transferência deste conhecimento, o que ajuda a criar mecanismos de “*auto-reforço*”.

### **3.2 – O papel das economias de aglomeração dentro do modelo**

Os estudos recentes de economia regional dão destaque às “economias de aglomeração”. Partindo de uma concepção de que a economia nunca vai funcionar sob um regime de perfeita competição e que as discrepâncias regionais podem ser consideradas falhas de mercado, passa a se disseminar cada vez mais o conceito de “aglomeração” para definir um espaço geográfico onde está concentrado um conjunto de empresas se beneficiando de fatores gerados a partir das “economias de aglomeração”.

Nesta ótica, o fato destas empresas se encontrarem próximas, geograficamente, é fundamental para o fortalecimento dos processos de troca de informações que leva ao desenvolvimento de novas tecnologias, gerando benefícios mútuos. Além disso, verifica-se uma intensa utilização de matérias-primas e mão de obra entre as empresas desta região que favorece a especialização destes fatores de produção.

Lastres e Cassiolato (1999) apontam que o termo “Aglomeração” é usado analogamente para definir os diversos tipos de especializações produtivas observadas no campo econômico, que se diferenciam de acordo com a região na qual estão localizadas. Nesse ponto, a questão da proximidade territorial dos agentes econômicos é condição elementar para existência destas estruturas. No campo da economia das aglomerações, a proximidade geográfica de empresas e/ou atividades gera externalidades positivas derivadas das vantagens geográficas em termos de competitividade.

O conceito de aglomerado, construído em análises de amplos setores da produção, engloba uma série de abordagens sociais e construcionistas para a mudança e crescimento da economia local, derivando-se no conceito central de “inserção” de Granovetter (1985).

As aglomerações enquanto estrutura cujo conceito possui laços estreitos com aspectos produtivos têm sido alvo de discussão, suscitando debates acerca da sua contribuição para o processo de desenvolvimento regional. Nesta discussão, tenta-se relacionar o crescimento

local de uma determinada região com a sua estrutura econômica. O debate foi potencializado através das teorias clássicas da aglomeração, expostas nos trabalhos de Marshall (1890), Weber (1929), Ohlin (1933), Hoover (1937, 1948), entre outros, que incentivaram as pesquisas sobre concentração espacial de pessoas e de atividades econômicas.

Genericamente, aglomerações produtivas locais podem ser definidas como uma concentração setorial e espacial de firmas (Schmitz e Nadvi, 1999). Nesse caso, os atributos socioeconômicos, institucionais e culturais; o sistema de governança; a capacidade inovativa; os princípios de organização, e a qualidade dos encadeamentos produtivos internos e externos ao “espaço industrial” determinariam a conformação de diferentes tipos de sistema produtivo locais.

Grande parte das análises sobre os modelos de “aglomeração”, notadamente as aglomerações produtivas locais, preocuparam-se somente na avaliação dos resultados de determinado tipo de aglomeração para promoção do desenvolvimento regional, local ou nacional não dando muita atenção para a origem e surgimento de tais estruturas. Esta é uma informação relevante para buscar compreender o que é este tipo de estrutura e de que forma é possível gerar desenvolvimento econômico a partir dela.

“Do ponto de vista da elaboração de políticas de desenvolvimento econômico e regional, essa lacuna é grave, uma vez que leva a privilegiar aglomerações já estabelecidas em detrimento daquelas em formação. Em vista disso, faz-se necessário avançar no desenvolvimento de metodologias que permitam suprir tal deficiência.” (CROCCO ET AL 2006, p. 212).

Para entender o viés econômico deste tipo de estrutura, a partir do conceito sobre “aglomerações produtivas locais” se faz necessário compreender o papel do “conhecimento” ou da nova economia baseada nos processos de geração e troca de conhecimento e aprendizado, para a promoção do desenvolvimento socioeconômico local. O conceito de aglomerações produtivas locais, definido como sendo uma concentração setorial e espacial de firmas, dado por Schmitz e Nadvi(1999) é limitado para definir a complexa rede de compartilhamentos que muitas vezes determinadas aglomerações possuem. Para entender sua importância para a questão do desenvolvimento regional é necessário compreender “*o grau de intensidade das trocas intra-aglomeração, a existência de algum grau de cooperação, o nível de especialização e desintegração vertical da*

*aglomeração, até o ambiente institucional capaz de dar suporte ao desenvolvimento da aglomeração”*(CROCCO ET AL, 2006. p. 213).

Os elementos citados acima contribuíram para caracterizar e conceituar os diversos tipos de modelos de aglomeração, conhecidos até hoje pela literatura acadêmica do país. Os modelos de aglomeração mais difundidos na literatura nacional são os Distritos e Pólos industriais, as Redes de Empresas ou “*Clusters*” e os Arranjos Produtivos Locais, este último com mais ênfase por conta de ser um instrumentos mais recentes de intervenção da política nacional de desenvolvimento regional além desta abordagem teórica também aparecer como estratégia de atuação em determinadas políticas locais de desenvolvimento, notadamente, no caso PDTP – Plano de Desenvolvimento Territorial Participativo de Sergipe.

Em relação aos distritos industriais, os modelos clássicos baseados no “Marshallianismo” caracterizam estas estruturas a partir da identificação do grau de especialização e forte divisão de trabalho entre as empresas do Distrito; além da disponibilidade de mão-de-obra qualificada e a existência de uma estrutura, na qual os fornecedores locais de insumos e bens intermediários interagem complementarmente. Também como característica importante é apontada a existência de sistemas de comercialização e de troca de informações entre os agentes. Com isso, as empresas localizadas nestas “aglomerações” obtém ganhos de escala com a “diluição” dos custos de produção. Observa-se uma vantagem particular para pequenas firmas, aponta Crocco ET AL (2006).

Fujita e Krugman (2004, pg.140), ao explicarem o surgimento de vários tipos de aglomeração econômica nos espaços urbanos, destacaram as decisões dos agentes econômicos enquanto formadores de estruturas geográficas que resultam da tensão de forças de atração e repulsão de atividades econômicas.

Nesse sentido, a aglomeração produtiva local pode ser vista como o resultado da escolha de firmas e pessoas pelo local onde preferem desenvolver suas atividades econômicas e/ou residir. Soares(2005) cita o formação de cidades em redes para explicar a formação de aglomerados ou cidades, para o autor, a rede é formada de pequenos centros urbanos que se complementam e cooperam uns com os outros, o que contribui na formação de escalas muitas vezes facilitado justamente pela proximidade entre estes centros. Além das

economias de escala e da proximidade geográfica dos centros, o homem enquanto controlador e transformador da realidade também têm muita influência na formação destes aglomerados.

Estes lugares centrais constituem-se no que denominou Campolina(1994) de “*Centro de consumo coletivo*”, responsável pela atração de pessoas que buscam atividades especializadas não exportáveis, ou seja, a um movimento de pessoas localizadas em regiões com menor adensamento urbano na direção dos “lugares centrais”, isto ajuda a compreender a importância dos centros urbanos na formação dos espaços regionais aglomerados a partir de um movimento muito parecido com a influência das forças gravitacionais.(ver modelo gravitacional usado por Isard e Bramahall(1960))

“A percepção de que a questão espacial é importante facilita compreender melhor a era atual, a da globalização, em que próximo e distante soam igualmente familiares, e na qual aumenta a integração entre os povos, mas ao mesmo tempo, paradoxalmente, se fortalecem distinções regionais. (Scott, 1998 APUD Souza 2005, p.90)”

### **3.3 - Arranjos produtivos locais: Aglomerações produtivas no contexto da formação de capital social**

Uma das grandes vantagens destas estruturas para o crescimento local e conseqüentemente o desenvolvimento de uma determinada região é a possibilidade que os Arranjos Produtivos Locais têm em formar um mercado de trabalho especializado capaz de atender às necessidades variadas das empresas, e, por conseguinte contribuir para criar um ambiente favorável aos processos de aprendizado e de transmissão do conhecimento.

“Arranjo Produtivo Local (APL) é definido como a aglomeração de um número significativo de empresas que atuam em torno de uma atividade produtiva principal, bem como de empresas correlatas e complementares como fornecedoras de insumos e equipamentos, prestadoras de consultoria e serviços, comercializadoras, clientes, entre outros, em um mesmo espaço geográfico (um município, conjunto de municípios ou região), com identidade cultural local e vínculo, mesmo que incipiente, de articulação, interação, cooperação e aprendizagem entre si e com outros atores locais e instituições públicas ou privadas de treinamento, promoção e consultoria, escolas técnicas e universidades, instituições de pesquisa, desenvolvimento e engenharia, entidades de classe e instituições de apoio empresarial e de financiamento” (ALBAGLI e BRITO, 2002 Apud KIMURA, 2011 P 141).



Neste processo, no qual as empresas interagem a partir, não só de relações econômicas, mas do envolvimento social, há uma busca quase que inconsciente pela formação do chamado “Capital Social”. O conceito de capital social tem sido amplamente utilizado na sociologia norte-americana para demonstrar a importância das redes informais na construção de relações sociais e de formas de sociabilidade nas quais interesses pessoais e coletivos se sobreponham.

O capital social é uma trama de relações construídas ao longo do tempo baseadas numa cultura cooperativa, na confiança mútua e em forma de organização social às quais novos rumos podem ser dados. A família, as associações e as redes comunitárias são, nesse sentido, vistas como recursos para o desenvolvimento, segundo Bagnasco(2001).

De acordo com Lima(2001), capital social pode ser entendido como o conjunto de normas de reciprocidade, informação e confiança presentes nas redes sociais informais desenvolvidas pelos indivíduos em sua vida cotidiana. Ainda segundo o autor, o fortalecimento da idéia de capital social surge da pouca capacidade de intelectuais céticos e dos tomadores de decisão em explicar a forte relação entre a presença de processos de governança local, em determinados grupos e/ou associações, e o desenvolvimento mais forte nos mesmos.

Nos estudos do cientista político Robert Putman(1993), através de seu livro intitulado “Making Democracy Work”, fica evidenciado a importância de capital social no âmbito da discussão sobre desenvolvimento, esse autor considera o capital social como um tipo de ativo intangível extremamente relevante para promover os processos de desenvolvimento econômico. Wolfe(2002) enxerga o termo capital como um conjunto de habilidades e de capacidades das pessoas no desenvolvimento de determinadas tarefas aliado ao termo social que complementa esse conceito falando sobre como essas capacidades podem ser repassadas a outros membros de uma determinada comunidade. Essa capacidade de troca de conhecimento em uma sociedade, a adoção de normas internas e as relações hierárquicas dentro de uma comunidade denotam a existência de capital social.

Diversos autores conceituaram o termo capital social, para Narayan(1998), são normas e as relações sociais embebidas na estrutura social da sociedade que possibilitam às pessoas coordenar ações e atingir metas desejadas. Já Fukuyama(2001) diz que o capital social consiste de normas ou valores compartilhados entre grupo de pessoas que promovem

cooperação e confiança entre eles(...). (2001, p.6). Mayer(2003) acha que o capital social é baseado em redes horizontais de reciprocidade e confiança, e produz resultados positivos mesmo em áreas excluídas. (2003, p. 110). A meta de acumulação do capital social não é a segurança econômica para os pobres ou a redução da desigualdade, mas “empoderamento” e “inclusão”,(2003, p. 125). Por fim o Banco Mundial se refere à capital social como um conjunto de instituições, relacionamentos, redes e normas que formam a qualidade e quantidade das interações sociais da comunidade (Narayan(1998); Fukuyama(2001); Mayer(2003) apud Pereira, 2014).

Retornando para a discussão sobre os Arranjos Produtivos Locais e sua relação com a formação de capital social, determinados autores destacam que neste contexto o capital social relaciona-se aos compromissos sociais que são formados a partir das interações sociais neste ambiente, manifestando-se nas redes de confiança que ajudam a disseminar práticas que contribuem na disseminação de ações voltadas para a obtenção de uma eficiência coletiva. O capital social da localidade contribui para fortalecer processos de governança mais avançadas no interior do arranjo. A rede de confiança dentro destes arranjos produtivos, em geral, é estabelecida a partir de interações comerciais e sociais dos membros da comunidade, segundo o que apontou Putnam (1993).

Alguns autores tratam do tema a partir de um contexto mais geográfico, trabalhando de maneira mais ampla para o conceito de governança<sup>5</sup>. Falam sobre os processos de interação e competição em aglomerados urbanos, ou como são mais conhecidas, regiões metropolitanas, tendo como enfoque a questão da tomada de decisão. Percebe-se que os processos de governança local, cada vez mais, demandam o trabalho em conjunto, envolvendo representantes de municípios e de empresas privadas na busca de implantar estratégias para o desenvolvimento local. Esse conjunto de relações sociais e econômicas tem contribuído, cada vez mais, para resolução de problemas, como por exemplo, falhas de mercado e incapacidade de Governo em promover um efetivo processo de desenvolvimento. A esse conjunto de interações entre atores locais, em nível de regiões, denomina-se governança metropolitana, (Fontan, ET AL 2006).

---

<sup>5</sup> Por governança entenda-se o processo de coordenação de atores, de grupos sociais, de instituições ou de redes empresariais para alcançar objetivos discutidos e definidos coletivamente. (Villela e Pinto, 2009)

Cassiolato ET AL (2001) destacam o papel das aglomerações de arranjos e sistemas produtivos para o desenvolvimento de determinadas regiões, a partir do crescimento de setores da economia voltados às pequenas e médias empresas. Os autores observam que a partir das integrações observadas nestas estruturas há superação das restrições ao crescimento, com ganhos de produtividade, a partir do aumento da eficiência, o que facilita a entrada destas empresas em mercados mais distantes.

No Brasil, os Arranjos produtivos locais têm servido como uma importante estratégia para promoção do desenvolvimento local e combate à pobreza e extrema pobreza nos lugares mais periféricos. O que se observa ultimamente é que a maior parte dos investimentos feitos por instituições como Ministério do Desenvolvimento Agrário(MDA), Ministério da Integração nacional(MI) e BNDES foram canalizados para região nordeste. Dados do MDIC apontam que 41% dos APL's estão localizados na região.

O programa territórios da cidadania foi um exemplo de política pública para direcionamento de fontes de apoio aos APL's. Lançado no ano de 2008, o Programa "Territórios da Cidadania" previa investimentos na ordem de R\$ 11,6 bilhões em 120 territórios em um total de 958 municípios nas 27 Unidades de Federação. Este programa tinha como premissa a promoção do desenvolvimento territorial sustentável com objetivo de acelerar o crescimento econômico e promover o acesso a programas básicos de cidadania. (ALVES, 2013).

Embora os estudos sobre APL's apareçam como uma novidade na discussão teórica e acadêmica, os modelos de aglomeração como estratégia das políticas de desconcentração já vinham sendo estudados, porém com outras denominações, como exposto nesta seção. O exemplo dos distritos industriais da década de 1960, os sistemas produtivos locais, parques tecnológicos, dentre outros, têm recebido atenção especial há algumas décadas. Alfred Marshall, por exemplo, já no século XIX, discutia a questão dos Distritos Industriais Britânicos e sua relação com a promoção do desenvolvimento regional. O autor chamava atenção para o conceito de externalidades positivas deste modelo através da possibilidade de troca de informação e de especialização de algumas empresas devido ao caráter flexível da produção.

### **3.4 - O papel do território e o seu ressurgimento como lócus da política de desenvolvimento regional**

Atualmente, a dinâmica do desenvolvimento tem possibilitado a própria territorialização do processo de gestão territorial. Isso se justifica, a partir dos pressupostos clássicos, visto que o próprio processo de desenvolvimento ocorre em algum lugar do espaço, em um território, região, no município, na localidade, enfim, a noção de território perpassa por todos os conceitos relacionados ao desenvolvimento, seja local, seja regional ou nas diversas formas como se apresentam.

O conceito de território está mais ligado à forma como os espaços foram se construindo por meio das relações existentes entre os diversos atores sociais, econômicos e institucionais, que interagem em determinado ambiente ou espaço, pode-se observar as relações de poder que se apóiam a partir de aspectos diversos, como político, social, ambiental, econômico, cultural ou religioso, e que o papel do Estado, dos grupos sociais locais, as corporações, instituições ou indivíduos serão determinantes para consolidação do território.

Para Bacelar (1999) o surgimento de atores locais ativos (Governos Estaduais, Governos Municipais, Entidades Empresariais locais) é um fato importante no atual contexto. Embora sua presença crescente em cena não dispense uma ação firme do Governo Federal no campo do desenvolvimento regional, como ocorre até em blocos econômicos (como se vê no caso da União Européia, executora de políticas ativas de corte regional), essa nova tendência deve ser valorizada, pois implica a atuação de novos e importantes atores.

A sua dinâmica no que se refere à questão do desenvolvimento vai além do aspecto físico ou geográfico e envereda para os aspectos relacionados aos atores ou agentes de atuação local, ao conjunto de organizações e instituições do território. A idéia de gestão territorial é sustentada pela noção de que o desenvolvimento tem relação direta com os aspectos social, econômico, ambiental, cultural e político dos diversos territórios existentes. (Dallabrida 2007).

De acordo com Raffestin (1993) o território é resultado dos atores sociais, do Estado ao indivíduo, que passam por um conjunto de organizações dos diversos tamanhos. Esses atores são responsáveis pela própria produção do território, composto por nós, malhas e redes. Com o processo de globalização, a rede assume papel dinamizador do território, não se opondo ao mesmo. Segundo Haesbaert (2002), o território não significa somente enraizamento, estabilidade, limite e/ou fronteira, incluindo, também, o movimento, a fluidez, as conexões, sendo a rede responsável por transportar o global ao local e vice-versa, tendo tanto um caráter técnico, quanto social.

(...) A questão do poder, ou mais precisamente do poder local, ou territorial, envolve a questão básica de como a sociedade decide o seu destino, constrói sua transformação, se democratiza. E acrescenta: o poder local, com seus instrumentos básicos que são a participação e o planejamento descentralizado, constitui-se num mecanismo de ordenamento político e econômico, que já deu provas de eficiência, principalmente nos chamados países desenvolvidos. (DOWBOR 1999 Apud DALLABRIDA 2007 p.8).

Nesta contextualização sobre processo de gestão do desenvolvimento tendo por base os conceitos relacionados à questão territorial e a gestão social representados por ele, que envolve os diversos atores, a questão da governança territorial é fundamental nestas relações. A questão do ambiente organizacional e institucional nestes territórios está diretamente relacionada ao sucesso de qualquer política de desenvolvimento regional e deve ser levado em conta nas decisões sobre ações e projetos de fortalecimento.

O território sob o aspecto da sua governança é responsável por determinar as relações de poder local e traz consigo um conceito de um conjunto de ações e iniciativas que vão se expressar na própria capacidade de uma determinada sociedade se organizar territorialmente. Também vai determinar a capacidade dos atores em gerenciar os assuntos públicos locais em um misto de envolvimento cooperado e conjunto dos diversos atores agindo de maneira quase que sinérgica dentro do processo de gestão do desenvolvimento territorial (Dallabrida, 2007).

“(...)Governança territorial” foi concebida como o exercício do poder e da autoridade, por parte dos cidadãos ou grupos devidamente articulados nas suas instituições e organizações, incluindo todos os processos, com o objetivo de diagnosticar a realidade, definir prioridades, planejar a implementação das ações e, assim, determinar como os recursos financeiros, materiais e humanos devam ser alocados, para a dinamização das potencialidades e superação dos desafios,

visando o desenvolvimento territorial. Já o termo „sistema de governança territorial“, foi utilizado para referir-se ao conjunto de estruturas em rede, através das quais os atores/agentes e organizações/instituições territoriais atuam no planejamento e consecução das ações voltadas ao desenvolvimento territorial(Becker, 2003, p. 78).

### **3.4.1 - A influência da base territorial para o planejamento regional**

Em um contexto de estabilidade econômica, estimulada principalmente a partir de introdução do plano real, ainda na década de 90, criaram-se as condições adequadas para se repensar à retomada no planejamento no Brasil. A questão do território passa a ser o lócus de atuação da nova política, pois, como observou Lefebvre(1976), o território é o local no qual os atores interagem e se desenvolvem as práticas espaciais. O território, conforme apontou Raffestin (1993), é entendido com seu sentido de uso, o que para Santos e Silveira (2003, p.19), é *“sinônimo de espaço geográfico”*. É no território onde acontecem efetivamente as relações entre indivíduos e grupos sociais, e se materializam as relações de poder, pois supõe assimetrias na posse dos recursos e das estratégias para seu exercício.

Nesse contexto, o planejamento com base territorial ressurge como condição fundamental para se repensar o futuro da nação, tanto que começam a aparecer, ainda na década de 90, os primeiros esforços de retomada da questão territorial como instrumento de intervenção estatal, surgindo os estudos sobre Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento; a criação do Programa de atenção às “Regiões Diferenciadas”, no ano de 1998 e, no ano seguinte, a criação do Ministério da Integração Nacional.

Com a solidificação do processo de estabilização econômica, começa então a ser inaugurada efetivamente, já na década de 2000, uma nova era para as políticas de desenvolvimento regional no Brasil. Neste período, o Estado reoxigena os instrumentos de política regional, como o fortalecimento das agências e bancos de fomento do País, como é o caso do BNDES que terá forte atuação, por exemplo, no incentivo ao desenvolvimento de APL's. Também nesse período recomeça um aporte de recursos através dos fundos constitucionais para o “Desenvolvimento Regional.” Com isso, *“o Estado pretendia melhorar a Infraestrutura econômica, promover a inovação, capacitação de recursos humanos, assistência técnica e outras, entendidas como necessárias à transformação das dinâmicas regionais.* (Ministério da Integração Nacional 2005, p. 55).

Nesta fase da política nacional também foram redefinidas as áreas de atuação prioritárias da PNDR ou do novo modelo de desenvolvimento regional do Brasil. Estas áreas estão localizadas em determinados territórios, levando-se em conta cada dinâmica local. Dentre as regiões estratégicas de atuação estavam a Faixa de Fronteira, o Semiárido e a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno - RIDE-DF. Em cada uma destas localidades foram diagnosticadas determinadas problemáticas inerentes à região, porém com um quadro de assimetrias comum.

Apesar da preocupação aparente na PNDR II com a questão da integração de políticas com base em territórios de planejamento, no Brasil, para autores como o citado neste parágrafo, a questão territorial parece carecer de uma “institucionalidade” capaz de promover um ambiente no qual os diversos atores envolvidos do processo de desenvolvimento estejam interagindo para somação de esforços. Isso tem comprometido sobremaneira a questão da territorialização do próprio processo de desenvolvimento. Pelo que se observa ainda não há inversão lógica da forma como os investimentos públicos são distribuídos partindo de uma visão territorial e participativa, na qual seja possível articular os diferentes atores territoriais na definição das suas expectativas de desenvolvimento e da própria gestão do território. Apesar da questão do território ainda não ser efetivamente encarada como uma potencial ferramenta para gerir os recursos públicos, no sentido de promover um maior equilíbrio no desenvolvimento das regiões do Brasil, um passo importante foi dado nesta direção com a aprovação da nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional, no ano de 2006, (Dallabrida, 2007).

Apesar da visão crítica de determinados autores sobre este processo, é notório que o debate sobre planejamento territorial no Brasil começa a tomar mais força com a aprovação da PNDR II, sendo considerado um tema cada vez mais estratégico na agenda de discussão sobre desenvolvimento, nas mais variadas esferas de governo. Com o decreto nº 6.047 de 22 de fevereiro de 2007, institucionaliza-se a proposta como política de Estado, o que passou a dar maior ênfase da temática nas discussões e proposições de ações governamentais.

Com relação a esta nova fase do planejamento regional brasileiro, estudiosos como Lastres e Cassiolato (2006) partiram de uma perspectiva endógena do desenvolvimento para mostrar a necessidade de apoiar o desenvolvimento dos “*Arranjos Produtivos Locais*”, assim como os sistemas produtivos e inovativos de base local com estratégia para desenvolvimento territorial.

Esse movimento tem materialidade no território, constituindo-se em uma rede social de cooperação e competição para produção de bens e serviços. Nesse sentido, apoiando-se em modelos europeus tradicionais de desenvolvimento, que também partiram de uma perspectiva endógena para buscar corrigir assimetrias regionais, percebe-se que arranjos produtivos e inovativos dependem em muito da formação social da região em termo de capacidade de organização local para transferência de conhecimento<sup>6</sup>. Nesse sentido os autores apontam que o conceito de Arranjo e Sistema Produtivo e Inovativo Local (Aspil) na atualidade.

Como exposto anteriormente, os arranjos produtivos locais surgem como a forma de atuação direta no sentido de concretizar a forma de atuação da PNDR II. Era a partir do apoio aos APL's que se materializava o apoio aos territórios priorizados. Foram criados programas como o de Promoção e Inserção Econômica de Sub-Regiões, que nada mais eram do que uma forma de transversalizar as ações, que levavam em conta a tipologia de cada região. Também foi levado em conta para construção destas tipologias um conjunto de indicadores socioeconômicos que contribuíram para redefinir os espaços de atuação prioritária do Plano. Esses indicadores serviam para diferenciar as mesorregiões e criar faixas especiais para atuação. O foco principal foi estruturar as APLs e buscar capacitar os recursos humanos envolvidos, para promover o desenvolvimento de algumas regiões. (Cargnin e Rückert, 2013).

Como estratégia de implementação de apoio aos arranjos produtivos locais também foram realizados diagnósticos prévios que levantavam a forma de organização e abrangência destes arranjos produtivos, assim como a forma de mobilização dos atores que, no caso das

---

<sup>6</sup> O tema relaciona-se com a formação do que foi denominado por alguns autores de capital Social. Na sessão sobre os “*Arranjos Produtivos Locais*” foi dada certa ênfase ao tema por haver entendimento de que qualquer política de desenvolvimento, seja regional, territorial e/ou local deve levar em conta este aspecto e propor ações que efetivamente ajudem a ampliar este tipo de ativo, considerado pela literatura como um “ativo intangível do desenvolvimento”. Para mais detalhes Ver VALE, 2006.



mesorregiões diferenciadas, era instituído na elaboração dos Planos de Desenvolvimento. Com isso, em todas as mesorregiões foram estabelecidas áreas prioritárias de atuação, levando-se em conta as vocações locais e sua inserção no mercado competitivo nacional e internacional (BRASIL/MI, 2009).

### **3.5 – PNDR II: A atual política de desenvolvimento regional**

A I conferência nacional de desenvolvimento regional teve como finalidade promover um amplo debate em nível nacional sobre a necessidade de reformulação da política nacional de desenvolvimento regional. Durante os eventos que foram realizados entre os anos de 2012/2013, alguns estudos foram produzidos. Um deles, referente ao relatório da conferência nacional, organizado pelo Ministério da Integração, traz uma síntese cronológica de fatos que denotam as formas como o Estado brasileiro tem atuado na questão regional, nestas últimas décadas, até chegar ao atual modelo de desenvolvimento regional.

Neste documento é apontado que desde a época do Brasil Império já se observava a preocupação do imperador em promover o desenvolvimento de infraestrutura em regiões como o nordeste brasileiro, marcada pela seca e no norte do país, evidenciado no período do ciclo da borracha. Essa é a 1ª fase da política nacional de desenvolvimento regional<sup>7</sup>.

A segunda fase vai de 1939-1957, ainda não se observava uma política contundente para desenvolvimento regional, no entanto a constituição de 46 já contemplava algumas ações direcionadas para região nordeste e para Amazônia. A terceira compreendida entre os anos 1958 – 1975 é marcada pela construção de Brasília, o grande centro administrativo do país, cujo objetivo, além de criar um complexo centro nervoso para o país, serviria como elo de integração do território nacional devido à necessidade de interligar o país através de rodovias, o que, segundo os planejadores da época, ajudaria no processo de desconcentração produtiva, no que foi chamado de “*expansão das fronteiras agrícolas*”.

---

<sup>7</sup> Esta parte deste texto relativo à história e periodização da intervenção do governo na questão regional é adaptação do documento de referência da Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional e do relatório “Fundos Constitucionais de Financiamento”, ambos disponíveis no site do MI.

A quarta que se inicia ainda na década de 70 até os anos 90 é marcada por forte atuação estatal na condução do processo de planejamento e surgem então as tradicionais políticas de desenvolvimento regional, adotadas principalmente a partir da instituição dos PND's<sup>8</sup> – “*Planos Nacionais de Desenvolvimento*”, que tinham como sustentáculos; os incentivos fiscais, o crédito barato e os investimentos públicos como chamariz ao capital para determinadas regiões no Brasil.

A quinta fase antecede ao período de introdução da nova política de desenvolvimento regional (PNDR II), e situa-se entre os anos entre 1990-2002. Período marcado pelos avanços das idéias neoliberais no Brasil, no qual se promoveu um processo de abertura econômica, ajustes fiscais e controle inflacionário. Também foi o período de estabilização da economia com a implantação de plano real, ainda no Governo de Itamar Franco. Com a chegada do então Presidente FHC, as políticas públicas de planejamento e desenvolvimento regional praticamente se extinguíram no Brasil.

### **3.5.1 – O ressurgimento do debate regional no Brasil**

Como se observa no relato histórico acima, a preocupação com a questão regional no Brasil veio tomando diversas interpretações à luz das políticas de desenvolvimento impostas pelos governos. Desde o Brasil império, a questão regional já permeava o debate no âmbito dos poderes constituídos. Mais recentemente, entre as décadas de 1950 e 1970, as políticas regionais estiveram no centro da agenda nacional. A década de 1980 é marcada pelo enfraquecimento gradativo da questão regional no Brasil para finalmente, na década de 1990, assistirmos à derrocada do debate regional no âmbito político-institucional.

Embora se tenha registro da presença do debate no meio acadêmico, a agenda de discussão só volta à pauta dos governos nos primeiros anos da década passada. Por conseguinte, a

---

<sup>8</sup> O 1º PND foi lançado em 1972 – 1974, neste período já se percebia a preocupação do Estado com a questão regional, porém ainda no campo das intenções em se buscar a integração do país. O 2º PND surge – entre 1975-1979 - em meio a uma forte crise internacional (crise do petróleo). Nesse cenário, o plano traz como objetivo realizar políticas de melhoria de distribuição de renda, pessoal e regional, simultaneamente com crescimento econômico. O 3º PND foi lançado em 1980, em meio a uma forte crise interna. Tinha como um dos objetivos a redução das disparidades regionais. Ante ao agravamento da crise, o 3º PND marca a ruptura com um regime de poder instituído à época (ditadura militar) e a incapacidade do Estado em reverter o quadro abre espaço para os ideais neoliberais, é o período de descrédito total quanto ao papel do Estado como agente indutor do desenvolvimento.

política de desenvolvimento regional do Brasil começa a ser repensada e institucionalizada na segunda metade da década deste novo milênio.

O reaparecimento do planejamento regional no Brasil e seus instrumentos, no início do século XXI, é marcado pelo lançamento da PNDR II, através do Ministério da Integração e sua SDR – Secretária de Desenvolvimento Region. A partir de 2003, adotando uma “*visão Furtadiana*”, o Estado implanta o PAC - Programa de Aceleração do Crescimento. Com esta iniciativa busca-se acabar com os gargalos existentes no processo produtivo, principalmente com relação à infra-estrutura para produção. É a partir desta noção de deficiência estrutural e espacial da economia brasileira, que a região nordeste passa a receber mais incentivos na área de transporte e logística aeroviária, portuária, ferroviária e rodoviária (BNDES, 2007).

A nova política nacional de desenvolvimento regional apóia-se na valorização das diferenciações regionais no país, através do apoio ao desenvolvimento rural em determinados locais, a implantação de projetos de irrigação para aumento da produção agrícola, o incentivo aos arranjos produtivos locais, como o lócus da estratégia, e o apoio aos sistemas de inovação local e aos empreendimentos de exportação.(MI, 2008)

Ainda com relação à atenção dada pelo Governo Federal aos novos instrumentos da PNDR, instituídos como artifícios para a retomada das estratégias para o desenvolvimento regional no Brasil, destacam-se a recriação das agências regionais de desenvolvimento, (SUDAM, SUDENE E SUDECO) e dos fundos de desenvolvimento regional, (FDA e FNDE), assim como a criação e implementação de planos e programas governamentais. Neste novo olhar da política, há uma espécie de descortinamento da visão espacial, trazendo a tona um novo recorte de estratégias governamentais voltado para o combate às desigualdades e à pobreza.

Do ponto de vista político-institucional este período marca a recuperação de alguns instrumentos para tratamento da questão regional. Foram recriadas fontes de recursos para desenvolvimento regional que são instrumentos clássicos da política regional brasileira. Dentre eles, destacam-se os fundos constitucionais, como, por exemplo: FCO, FNO e FNE. Também foram constituídos os fundos fiscais, fundos de investimento da Amazônia –

FINAM e o fundo de investimento do Nordeste – FINOR. Nem tão clássico como os instrumentos anteriores, mas que apresenta forte destinação territorial é o aporte de recursos para investimento ligado a infraestrutura, que beneficiou tanto a iniciativa privada como os projetos governamentais.

A PNDR II busca valorizar o potencial endógeno das regiões. Nesse contexto insere-se a discussão sobre a mobilização da sociedade, o incentivo ao trabalho cooperativo e associativo, a valorização das identidades locais e regionais e a inclusão através da participação de diversos segmentos da sociedade, (Relatório PNDR, 2003)

Segundo Pitanga(2013), a “questão regional” foi considerada peça central da estratégia no enfrentamento do desafio da diminuição das desigualdades do país, principalmente da ascensão da esquerda do Presidente Lula ao poder. Esse compromisso foi garantido no MEGAOBJETIVO II do PPA 2004/2007, que propõe, entre outros objetivos, “*reduzir as desigualdades regionais e intrarregionais com integração das múltiplas escalas espaciais (nacional, macrorregional, sub-regional e local), estimulando a participação da sociedade no desenvolvimento local*”.

Com isso, a PNDR II surge da necessidade de repensar estratégias para combater um problema histórico no território nacional, que se refere às assimetrias interregional e intrarregional, que subordinava determinados territórios àqueles considerados hegemônicos por suas relações com economias já consolidadas e internacionalizadas.

A urgência em legitimar um processo de construção democrática e participativa, no qual a institucionalização de ações pontuais para desconcentração não consegue mais dar as respostas à sociedade, acaba por transformar a PNDR II, que outrora se apresentava como política pontual, em uma política verdadeiramente de Estado. Foi o que afirmou Bucci(2006, Apud Alves e Neto, 2014 p.19) há políticas cujo horizonte temporal é medido em décadas – são as chamadas ‘políticas de Estado’ –, e há outras que se realizam como parte de um programa, são as políticas de governo”

O novo modelo de política para o desenvolvimento regional traz bem forte consigo a noção de democracia e participação popular aliada a princípios como *transescalaridade*, a

*multidimensionalidade e a transversalidade*<sup>9</sup> de políticas. Estes últimos são resultados de estudos sobre o processo de desenvolvimento endógeno. Por trás desta idéia está o processo de globalização que forçou a competição entre sistemas industriais regionais, o que acabou por comprovar que a nova geração de políticas regionais não poderia ter caráter meramente endógeno e sim um misto de ações exógenas conforme pontuaram Crocco (2006).

A partir da noção de que a PNDR II deveria ser um misto de ações exógenas com endógenas, atuando de maneira integrada para superar as desigualdades, surge também a figura do *fortalecimento institucional*, no sentido de contribuir para criação de políticas de caráter cada vez mais intersetorial e com isso ajudar no desenvolvimento de cada território ou região.

Com o intuito de tentar enfrentar cada particularidade dentro de um complexo conjunto de problemas enfrentados no território nacional, o PNDR II também tem como princípios a valorização da diversidade territorial, ambiental, cultural e econômica. Seria mais ou menos a idéia do que foi denominado por Alves e Neto (2014) de “*solidariedade regional*” que tinha por objeto redistribuir territorialmente as atividades estruturantes do desenvolvimento.

Para tal foram definidos quatro objetivos principais da política. O primeiro foi denominado Convergência [...] *reduzir as diferenças no nível de desenvolvimento e na qualidade de vida entre regiões e intrarregionalmente e promover a equidade no acesso a oportunidades de desenvolvimento* [...] para os territórios e às pessoas que neles vivem. O segundo era tentar promover a competitividade em regiões que apresentam declínio populacional e elevadas taxas de emigração; o terceiro: a agregação de valor e diversificação econômica em regiões que apresentam forte especialização na produção de commodities agrícolas e/ou minerais, com baixo valor agregado nas exportações, baixa diversificação econômica, elevada desigualdade social e elevado risco ambiental; por fim,

---

<sup>9</sup> Estes temas vêm sendo abordados durante a dissertação como elementos norteadores da política nacional nos últimos anos; quando a dissertação menciona as escalas de atuação da política, fala nos níveis nacional, regional e local de atuação, quando cita a multidimensionalidade atenta para as diversas dimensões ou variáveis do processo de desenvolvimento e a transversalidade são as interface existentes entre as diversas áreas de atuação governamental.

o quarto objetivo é o fortalecimento da rede de cidades médias, a saber: construir uma rede de cidades com maior harmonia entre os diferentes níveis hierárquicos, identificando e fortalecendo as centralidades que possam operar, em variadas escalas, como vértices de uma rede policêntrica, com vistas a contribuir, ademais, para a desconcentração e interiorização do desenvolvimento.

Como a agenda de discussão ainda é recente, faz-se necessário destacar alguns pontos que tem sido alvo de debates no âmbito da PNDR II. A questão das fontes de recursos para incrementar o fundo nacional para o desenvolvimento regional é uma delas. O baixo nível de financiamento à política pode ser observado pela falta de recursos orçamentários para implantação dos projetos, fato evidenciado nas Conferências Nacional e estaduais do desenvolvimento regional. Nestas conferências, os relatórios produzidos pelo Ministério da Integração apontaram que os recursos disponíveis para o plano foram muito baixos e com elevada participação de emendas parlamentares; para o MI “(...) *as ações foram, via de regra, pontuais, difusas e sem continuidade, com baixa capacidade de transformar a dinâmica regional.*”(Alves e Neto, (2014) APUD Ministério da Integração Nacional, 2014, p.328)”.

De acordo com Cargnin(2014), o grande limitador das ações da PNDR tem sido justamente a fonte para financiamento da política, evidenciada na baixa aplicabilidade dos fundos constitucionais. Com isso, o caráter político acaba por sobrepujar as decisões técnicas, no momento em que se condicionava à aprovação de financiamento às emendas constitucionais, as quais via de regra não se articulam às estratégias da política de desenvolvimento regional.

Outro ponto a ser destacado envolve a questão do pacto federativo, no que se refere a relação entre os entes federados. Ainda existem questões em aberto que não foram resolvidas. Alves e Neto(2014, p. 329) argumentam que:

(...) Estas podem transformar-se em um obstáculo ao andamento da PNDR II, porquanto não basta reconhecer as diversas composições organizacionais e associativas que conformam as Instâncias Sub-Regionais para superar aspectos que têm marcado a interação dos governos subnacionais. A esse respeito, destaque-se a persistência da guerra fiscal, que já não se limita aos estados, ao contrário, tem sido amplamente vivenciada nos municípios.

Quanto ao fortalecimento institucional um de seus elos fracos é a falta de alinhamento institucional na implantação, implementação e execução das políticas públicas. Em um contexto de fortalecimento institucional, a pouca transversalidade observada nos desenhos de políticas que se materializam nos programas governamentais, com caráter cada vez mais setorial, tem sido mais um ponto de estrangulamento da PNDR atrapalhando assim, a consecução dos objetivos ligados a diminuição das desigualdades regionais no país.

Para Pitanga(2013), as diretrizes da PNDR II deveriam colocá-la como uma política de Estado que tivesse como base a implantação de um sistema nacional de desenvolvimento regional, que ensejasse a coordenação vertical e horizontal da ação pública nos territórios, viabilizando-se assim uma ação efetiva em múltiplas escalas. Segundo o autor, a nova SDR apontou “fatores estruturais de atraso” - estrutura produtiva, rede urbana, infraestrutura, ciência e tecnologia e qualificação de recursos humanos – como focos que devem ser priorizados nas ações da PNDR, em sua fase II.

No âmbito político institucional, também se constatou a necessidade de dar legitimidade ao processo através da sua instituição por projeto de lei. Segundo Pitanga(2013) isso garantiria que todo o rito formal fosse institucionalizado através da chancela das instancias políticas, que viria das discussões técnicas travadas nas rodadas de negociação com Ministérios, instituições de governo e agências de fomento. Com isso haveria a pactuação de metas que assegurariam a transversalidade de ações governamentais em prol de uma carteira de projetos em “regiões programa” (regiões prioritárias), que fossem constituídos com base na tipologia sub-regional da nova política.

“Se daqui a uns dez ou quinze anos, algum pesquisador se der ao trabalho de revisar a evolução das políticas e institucionalidades regionais no Brasil, provavelmente definirá o atual período, iniciado em 2003, como aquele em que prevaleceram as chamadas “políticas implícitas” de desenvolvimento regional, como assim bem definiu a professora Bacelar, ou seja, um período em que os avanços na desconcentração regional da renda terá sido subproduto eventual de políticas macroeconômicas, como o aumento do salário mínimo real; de políticas setoriais, como as grandes obras de infraestrutura do PAC no Nordeste; e de políticas sociais, como os programas de transferência de renda a cargo do MDS. O MI e a PNDR (oficialmente a “política explícita” federal destinada a combater diretamente as desigualdades socioeconômicas regionais) ficaram totalmente à margem daquele processo, como destacado nesse breve relato.” (Pitanga,2013, p.192).

#### **4 – PDTP SERGIPE - UM PLANO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E TERRITORIAL: DO PENSAMENTO IDEOLÓGICO À CONSTRUÇÃO FACTUAL**

O ano de 2007 inaugura uma nova fase para a gestão pública estadual, iniciando-se a retomada do planejamento como ferramenta orientadora do processo de desenvolvimento local, a partir do mote da inclusão sócio-econômica. Sob a coordenação da Secretaria de Estado do Planejamento de Sergipe, inicia-se uma fase de construção da política Estadual de desenvolvimento regional e territorial, cuja grande expressão se materializaria a partir do “*PDTP - Plano de Desenvolvimento Territorial Participativo*”, que será detalhado nas próximas seções. Sob a égide da interiorização do desenvolvimento, o Estado buscava, a partir do uso de instrumentos modernos de planejamento e gestão pública, o fortalecimento de seus “*Territórios de planejamento estadual*” que viriam a ser criados ainda naquele ano. (SEPLAN, 2007).

O processo de planejamento do desenvolvimento territorial participativo, instituído pelo Decreto nº 24.339, de 20 de abril de 2007, teve como principal objetivo a adoção de instrumentos inovadores para o planejamento e gestão pública em nível de Estado. Fato evidenciado a partir da adoção de um novo recorte territorial<sup>10</sup> e o uso da participação popular, através do PP – planejamento participativo, como referências para as decisões governamentais de investimento. Neste momento, era introduzida no estado e pelo Estado, a prática do exercício democrático, a abertura de espaços de diálogos entre a sociedade e o poder público e o espaço de construção da cidadania, conforme afirmou Falcón, (2007).

Entre os objetivos e metas propostas no modelo estadual de desenvolvimento estava a busca por um crescimento econômico mais sólido e equilibrado do estado, a promoção do acesso a emprego e renda e a diminuição das desigualdades territoriais. Como estratégias para o enfrentamento dos problemas evidenciados, o Estado promoveria obras de infraestrutura para produção, haveria incentivos a chegada e manutenção de empresas nos municípios do interior do estado, o fortalecimento dos arranjos e cadeias produtivas locais

---

<sup>10</sup> Ver PPA 2008-2011 instrumento legal para adoção de ações governamentais o qual continha as previsões de investimentos públicos, para 4(quatro) anos de gestão, de maneira territorializada, ficou conhecido como PPA territorializado e participativo.



e a formação de um tipo específico de capital, mais conhecido como “Capital social”, que, concomitante a processos de governança local, pudesse acelerar o crescimento e o desenvolvimento tanto social, quanto econômico, notadamente no interior do estado.(Desenvolver-SE, 2007).

#### **4.1 – O primeiro ciclo de gestão 2007–2010: O auge do planejamento territorial e participativo de Sergipe**

Este período marca o primeiro ciclo de gestão 2007/2010, considerado o ápice do processo de planejamento estadual, reconhecido por promover a quebra de alguns paradigmas<sup>11</sup> na gestão pública e responsável por mudanças na forma de conceber e gerir as políticas públicas. Inspirado pelas novas abordagens ligadas ao desenvolvimento regional e territorial, adotadas no novo modelo de desenvolvimento do Brasil, o Estado de Sergipe, sob coordenação da SEPLAN, inicia a construção da política sergipana de desenvolvimento territorial participativo.

Com o lema “*Desenvolver para incluir*” a gestão pública estadual criava o grande elemento norteador para a definição das estratégias de desenvolvimento e, concomitante a isso, surgiria o primeiro PPA territorializado e participativo de Sergipe (2008-2011). Como proposta metodológica para construção do primeiro PPA elaborado em Sergipe nesses moldes, o governo reuniu órgãos e secretarias estaduais que ajudariam a criar as bases para elaboração posterior deste documento, através da construção do Plano Estratégico do Governo 2007-2010, que ficou conhecido como “**SERGIPE, GOVERNO DE TODOS – DESENVOLVER E INCLUIR**”. (Plano Estratégico 2007-2010)

O plano estratégico de Sergipe norteou toda elaboração do plano plurianual de investimentos, 2008-2011, nele a grande missão do Governo seria promover a inclusão social e o desenvolvimento sustentável baseados na ética, no princípio da transparência da “coisa pública” e da participação popular nas decisões ligadas ao desenvolvimento local. Para o cumprimento desta ousada missão as estratégias seriam no sentido de valorizar as

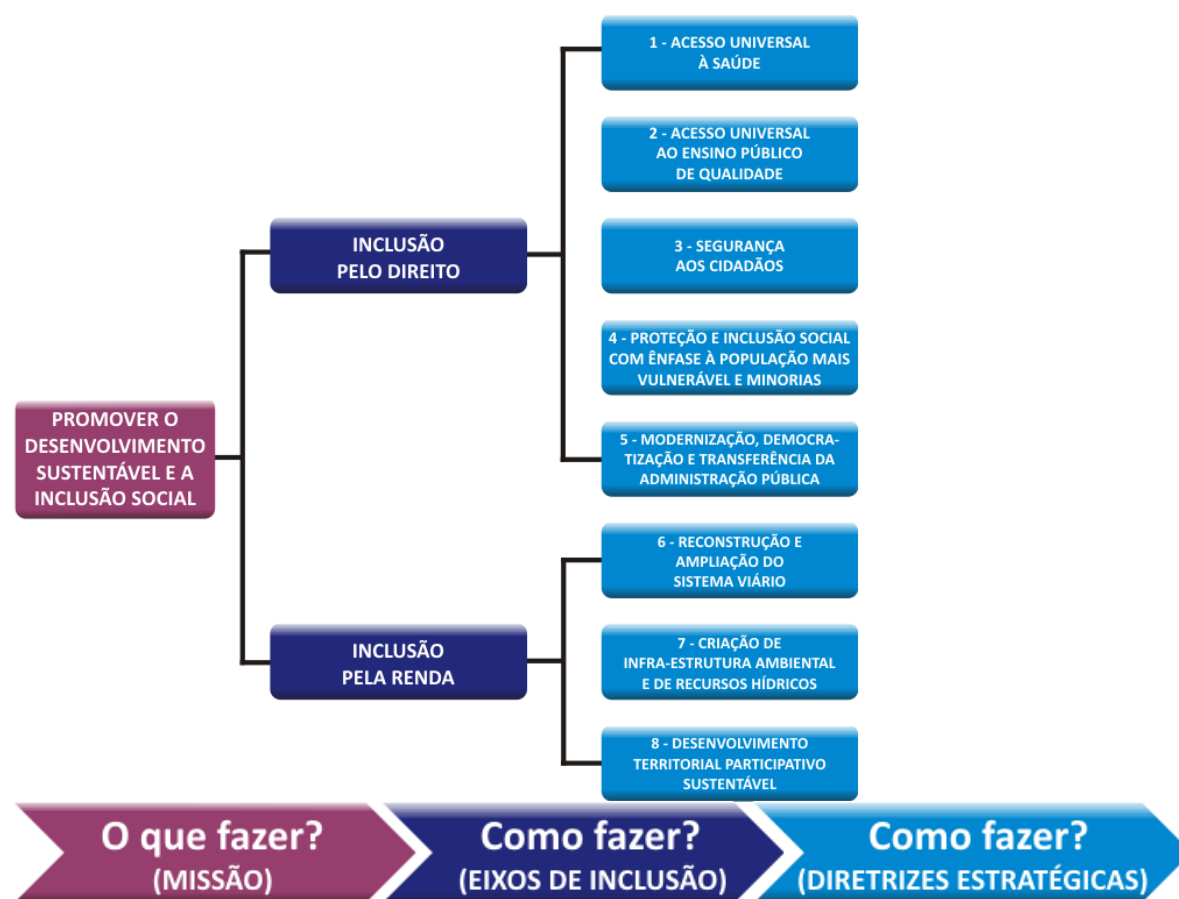
---

<sup>11</sup> A definição de novos arranjos políticos e institucionais, a participação popular nas decisões de investimento e o território como base efetiva para o planejamento são exemplo desta quebra de paradigma na gestão pública estadual.

potencialidades locais (territórios do planejamento) no sentido de oportunizar uma melhor qualidade de vida, notadamente no interior do estado. (Plano Estratégico 2007-2010)

Como as estratégias eram no sentido de promover o desenvolvimento sustentável e a inclusão social, o plano estratégico do governo definiu duas grandes diretrizes de atuação: Inclusão pelo direito e inclusão pela renda. No eixo relacionado à inclusão pela renda, o foco de observação deste trabalho, o plano previa a reconstrução do sistema viário, a partir de elaboração de estudos e de projetos que levassem a melhora da logística de transporte e favorecessem as atividades comerciais e turísticas; também foi pensada a construção de pontes para promover melhoria no fluxo do transporte tanto de mercadorias como de pessoas ampliando com isso a interligação intraterritório e interterritorial. (Plano Estratégico 2007-2010)

**Figura 1 - PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO 1º CICLO DE GESTÃO 2007-2010**



Fonte: SEPLAN, 2007.

O plano também previa a criação de uma infraestrutura ambiental e de recursos hídricos, onde se identificou a necessidade da realização de estudos de impacto ambiental, diagnósticos de áreas vulneráveis, criação de unidades de conservação e o melhor controle do uso das águas com o fortalecimento do sistema de outorga de direito do uso. Também nesta diretriz ficou prevista a construção e recuperação da infraestrutura para saneamento ambiental, com a recomposição dos sistemas de esgotamento, a construção de adutoras e revitalização de bacias hidrográficas. (Plano Estratégico 2007-2010)

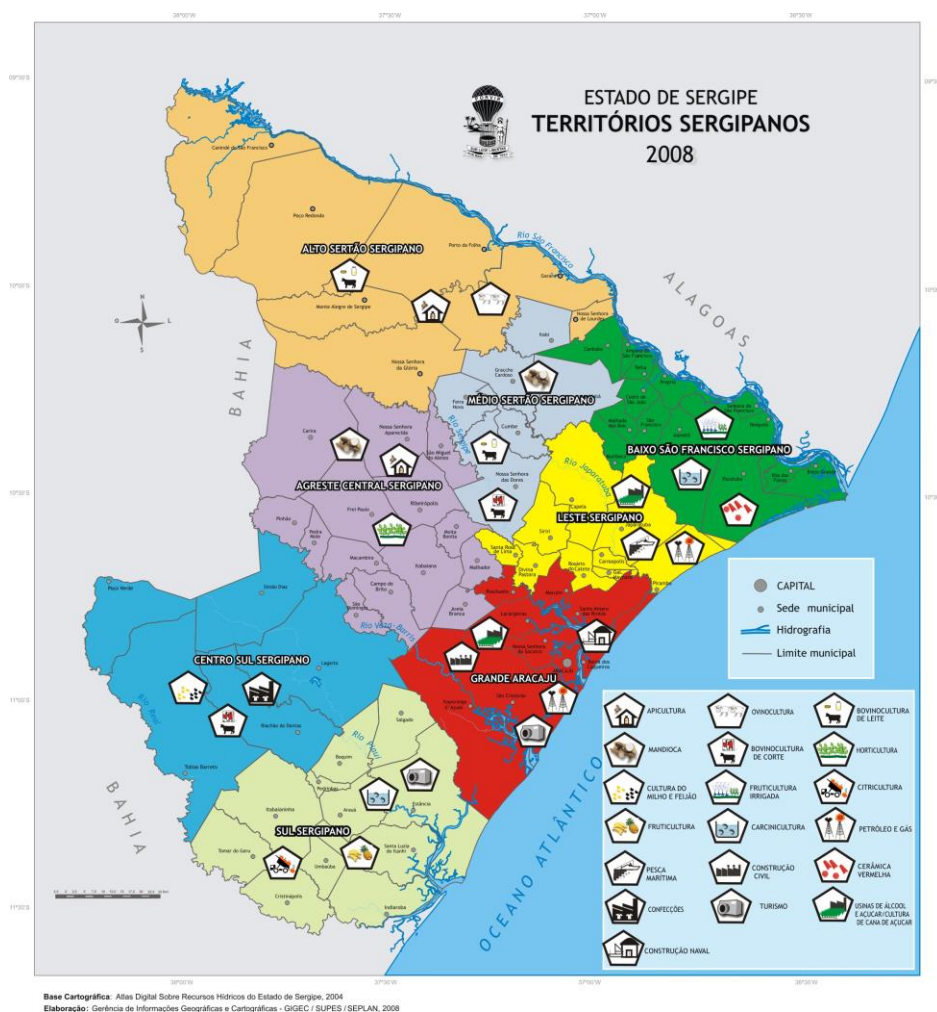
Por último, o plano tinha como diretriz a promoção do “desenvolvimento territorial participativo”. Nesta área de atuação, o Governo pretendia efetivamente promover o crescimento econômico menos desigual e com mais participação popular. Neste sentido, esta diretriz se aproxima da proposta de promover o desenvolvimento local e territorial no estado, a partir do fortalecimento dos seus territórios de planejamento. (Plano Estratégico 2007-2010)

Foram pensadas ações que alavancassem determinados setores e segmentos da economia sergipana, notadamente os relacionados ao mercado internacional. Estudos e pesquisas foram contratados no sentido de buscar eliminar os gargalos das empresas locais para deixá-las preparadas para acessar os mercados.

Com relação ao apoio ao desenvolvimento de arranjos produtivos locais foi revitalizado o Núcleo Estadual de APL's que, coordenado pela Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico – SEDETEC, tinha como principal incumbência promover a integração de 14 instituições que atuavam a frente de trabalhos até então consideradas descoordenados. Este Núcleo ajudou a formar grupos de trabalhos para mapear os principais APL's que receberiam apoio governamental para o seu fortalecimento. À época foram identificados alguns APL's que já vinham recebendo algum tipo de atenção, mas com fraca participação nos mercados regionais. Eram os APL's de confecções e artesanato de bordado, pecuária de leite, piscicultura, ovinocaprinocultura, fruticultura e cerâmica vermelha. A idéia era que alguns destes APL's recebessem capacitações e apoio financeiro de organizações como o BNDES, BIRD, Banco do Brasil, Banco do Nordeste e do próprio Governo do Estado. (SEDETEC, 2007)

Quanto às cadeias produtivas foi realizado um mapeamento no sentido de proceder a identificação e classificação das atividades para todos os territórios do planejamento. A idéia era propor apoio e incentivos governamentais para promover o adensamento destas estruturas. Este levantamento aconteceu no planejamento participativo, foram identificadas as cadeias produtivas mais importantes para cada um dos territórios sergipanos. Também no âmbito desse processo foram definidos pelos delegados territoriais a missão, a visão de futuro e os valores dos territórios sergipanos. Naquele momento foram mapeadas algumas atividades econômicas com potencial de se tornarem cadeias produtivas promissoras, algumas delas foram a do turismo, artesanato, cerâmica vermelha, confecções, piscicultura, apicultura, Bovinocultura de leite, bovinocultura de corte, milho, feijão, mandioca, fruticultura, petróleo e gás, dentre outras. Ver Mapa 1.

**Mapa 1 - CADEIAS PRODUTIVAS DE SERGIPE**



Fonte: SEPLAN/SUPES, 2008.

Outro ponto relacionado ao fortalecimento das vocações locais, como estratégia para o desenvolvimento dos territórios, foi o apoio aos APL's através da proposta para construção de CVT – Centros Vocacionais Tecnológicos - e dos CEI's – Complexos Empresariais Integrados - ao primeiro caberia a missão de incentivar a difusão do conhecimento científico e tecnológico relacionado às atividades no âmbito dos arranjos e o segundo criaria estruturas de “aglomeração de empresas” que promovessem a interação entre elas, no sentido de obter ganhos locais, conforme foi apresentado na seção que tratou dos conceitos sobre “economia dos aglomerados”. (SEPLAN, 2007).

Outras ações previstas neste ciclo foram a retomada da Companhia de Desenvolvimento Industrial e de recursos minerais em Sergipe – CODISEA -, a partir do PSDI – Programa Sergipano de Desenvolvimento Industrial previa-se incentivos locais, fiscais e financeiros a determinados empreendimentos que contribuíssem para geração de emprego e renda para famílias da região. (CODISE, 2007).

Outras ações que também estavam previstas no plano e que se relacionam à promoção do desenvolvimento territorial foram as ligadas ao fortalecimento tecnológico e científico. O programa Sergipe Inovador, coordenado pela FAPITEC - Fundação de Apoio à Pesquisa e à Inovação Tecnológica do Estado de Sergipe traz esse viés. Alguns editais de apoio a inovações tecnológicas e científica foram pensados à época como alternativa de incentivar pesquisas relacionadas a melhoria dos processos produtivos. Neste mesmo programa, foram coordenadas ações pelo Instituto Tecnológico e de Pesquisa do Estado de Sergipe.(FAPITEC, 2008).

Na área do desenvolvimento agrário, o Estado começava a demonstrar maior atenção a uma das regiões mais pobres do estado, o semi-árido sergipano. Com o programa do desenvolvimento do semi-árido sergipano, o governo iniciava o apoio aos projetos de irrigação, um dos grandes eixos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, assim como iniciava parceria com o INCRA para desapropriação de terras no território do Alto Sertão destinadas à agricultura e pecuária.(INCRA, 2007).

Com relação às cadeias produtivas ligadas às atividades agrícolas iniciaram-se o mapeamento e a seleção das que estavam ligadas aos setores mais dinâmicos da economia,

tais como: da mandioca, da ovinocaprinocultura, da pecuária de leite, de citros, da apicultura, da aquíicultura, da mangaba, das oleaginosas e das sementes.

Este primeiro plano estratégico seria a conclusão de uma primeira etapa dentro de um grande processo de retomada do planejamento e consolidação de seu método, sendo fundamental para preparação do “Plano do Desenvolvimento Territorial Participativo” que terá como grande objetivo: a redução da exclusão social e das desigualdades regionais e territoriais em Sergipe.

#### **4.2 - O segundo ciclo de gestão 2011-2014: Mudanças de orientação na política Estadual**

O segundo ciclo de gestão, compreende o período entre 2011-2014, no qual foi elaborado o segundo plano estratégico Sergipe, que foi uma espécie de revisão do primeiro documento. Nessa fase há a reformulação da estrutura organizacional do Governo do Estado, através lei de reforma administrativa nº 7.116/2011. (SEPLAG,2011)

Estas mudanças na estrutura administrativa estadual foram pensadas para tentar consolidar as mudanças implementadas no primeiro ciclo de gestão, no qual o planejamento foi organizado sob o enfoque de gestão territorial e participativa. Nesta segunda fase, percebe-se um direcionamento da gestão em volta de uma grande meta mobilizadora que seria a *“Erradicação de miséria em Sergipe”*.

Não obstante a continuidade da proposta de desenvolvimento regional, o foco agora seria a erradicação da pobreza até 2016, tornando-se a grande meta mobilizadora. Para tal, o governo do Estado adota uma metodologia para o planejamento baseada na transversalidade e integração de políticas públicas, mantendo a proposta de participação da população dos territórios estaduais de planejamento, de agentes públicos, secretários de Estado, dirigentes de entidades, gerentes e técnicos ligados às instituições públicas.

(Planejamento estratégico 2011/2014)

Baseado na missão e visão de futuro que compunham as estratégias de gestão foi construído o mapa estratégico deste segundo ciclo, no âmbito do PPA 2012-2015. É

possível perceber que ele traz como meta mobilizadora a erradicação da pobreza extrema em Sergipe até 2016 e consigo uma mudança de estratégia para o enfrentamento das desigualdades, saindo da busca pelo incentivo às atividades econômicas para uma postura mais ligada a promoção da inclusão social, a partir do conceito de desenvolvimento urbano das cidades, fato evidenciado pelos investimentos realizados no principal programa governamental de Sergipe nos últimos anos, o “Sergipe Cidades”.

**Figura 2 - MAPA ESTRATÉGICO 2º CICLO DE GESTÃO**



Fonte: Seplag, 2011.

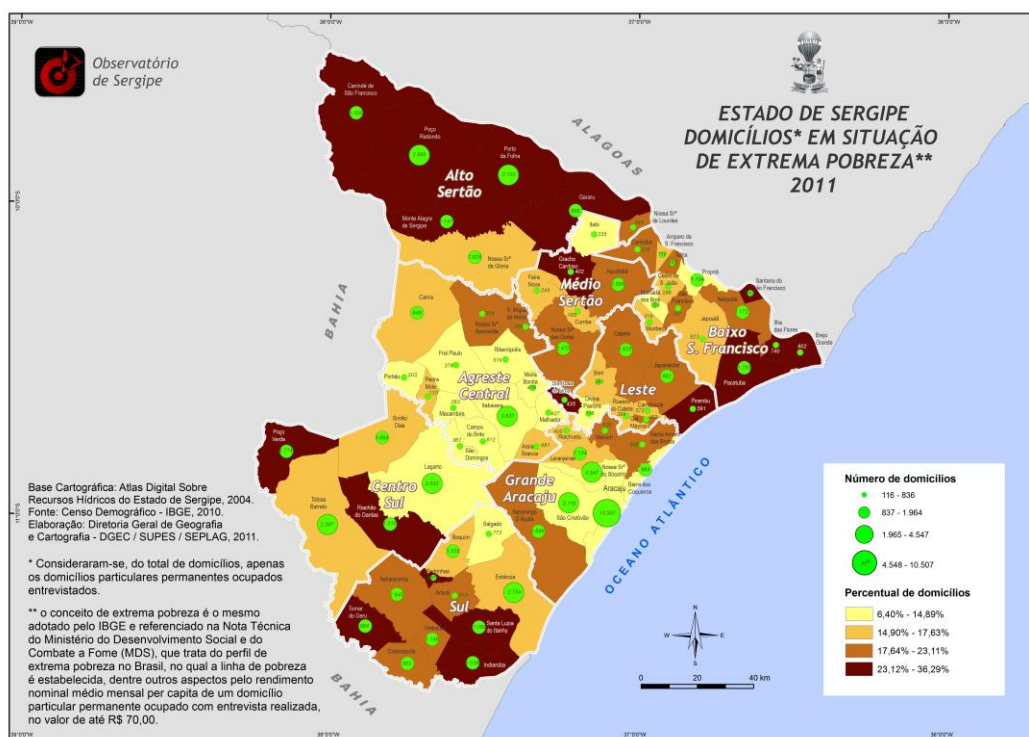
No contexto deste segundo ciclo do planejamento, no qual se definiu como grande meta mobilizadora a erradicação da pobreza<sup>12</sup>, destaca-se a construção do mapa da pobreza municipal e territorial em Sergipe que consolidaria a definição das novas diretrizes de

<sup>12</sup> Na seção referente às análises preliminares da PDTP este tema voltará a ser abordado, porém com uma análise mais crítica referente a sua relação com a perda de foco na diretriz inclusão pela renda, observado neste segundo ciclo de gestão. O recorte exclusivo da renda para definir a pobreza irá ajudar a desvirtuar a política de fomento às estruturas produtivas. No PPA 2012 – 2015 em seu artigo 14 do capítulo II – da Gestão do Plano –, traz como principal meta o “Plano Sergipe sem miséria”. Com esse norte nascem programas como “Programa mão amiga” - transferência direta de recursos - o “Sergipe mais justo”, com caráter exclusivamente social e a segunda fase do “Projeto Prosperar”, investimentos em subprojetos, a fundo perdido, para associações com baixa capacidade de organização.



combate à pobreza a partir da busca ativa pelos então chamados “invisíveis”<sup>13</sup>. O mapa da pobreza foi um estudo realizado pelo observatório de Sergipe, que através de seu método interdisciplinar de trabalho, aliando as ciências econômica, estatística e geográfica, apresenta aos gestores estaduais uma base para tomada de decisões. Este estudo foi construído a partir dos dados preliminares do censo demográfico 2010 e apresentou um panorama espacial do fenômeno da pobreza em Sergipe.(SEPLAG/Observatório de Sergipe, 2011.)

**Mapa 2 - MAPA DA EXTREMA POBREZA DE SERGIPE**



Fonte: Seplag/Supes/Observatório de Sergipe, 2011.

<sup>13</sup> Com a denominação de “Programa Sergipe mais justo”, a SEIDES em parceria com a SEPLAG/Observatório de Sergipe adota o mapa da extrema pobreza de Sergipe para realizar a “busca ativa” por pessoas nesta situação e que estariam à margem dos programas sociais. A idéia seria que o governo do Estado realizasse um procura mais intensa pelos chamados “invisíveis”, focando nos territórios com maiores índices de pobreza para incluir essas pessoas nos programas sociais do Estado, a exemplo o “programa mão amiga” de transferência direta de renda, que seria criado nesse período.

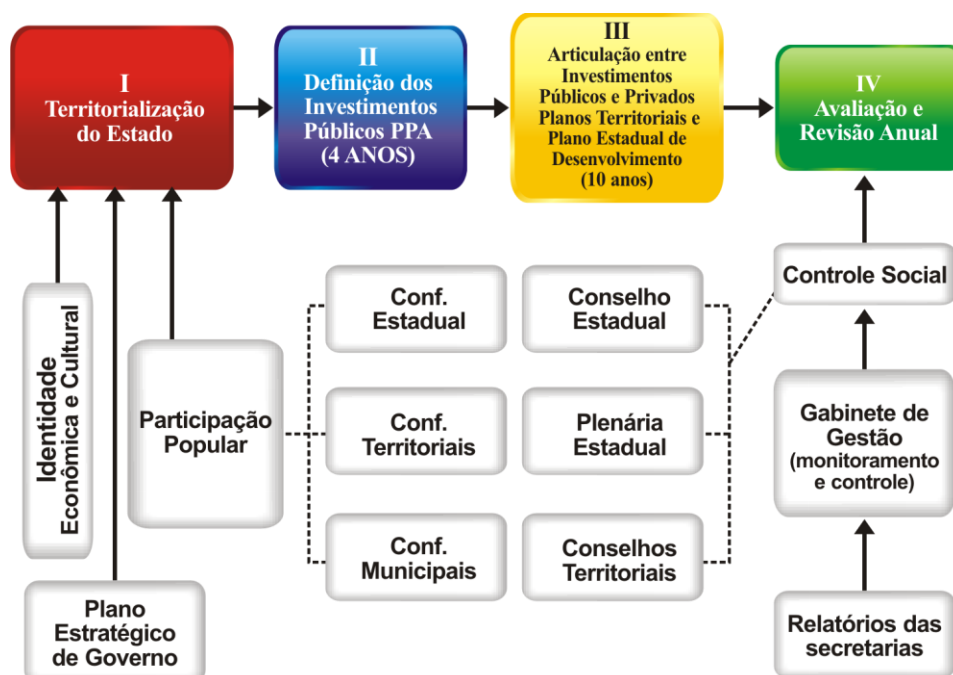


### 4.3 – O processo cognitivo na construção do PDTP: implementando a política de desenvolvimento regional e territorial em Sergipe.

O surgimento de novos modelos de gestão de políticas públicas, menos centralizados e mais democráticos, acaba por inspirar o início da saga que culminaria na elaboração do “*Plano de Desenvolvimento Territorial Participativo*” de Sergipe. O plano que foi implementado já no primeiro ciclo de gestão, mais precisamente em 2007, trazia consigo a exigência por mudanças radicais nas formas de atuação governamental, no que se refere à idealização e execução das políticas de desenvolvimento regional e territorial. Em algumas localidades do país, atores locais já vinham se articulando para pensar e propor estratégias de desenvolvimento local e regional. Planos estratégicos municipais e regionais vinham se tornando cada vez mais frequentes.

De uma maneira sistemática, o mapa estratégico apresentado abaixo explica um pouco sobre como deveria ser organizado o modelo estadual de planejamento para implantação desta política de desenvolvimento. A figura sintetizava a proposta do planejamento estadual como resultado de discussões travadas pelos diversos órgãos governamentais do Estado de Sergipe.

Figura 3 - ESQUEMA METODOLÓGICO DO PDTP



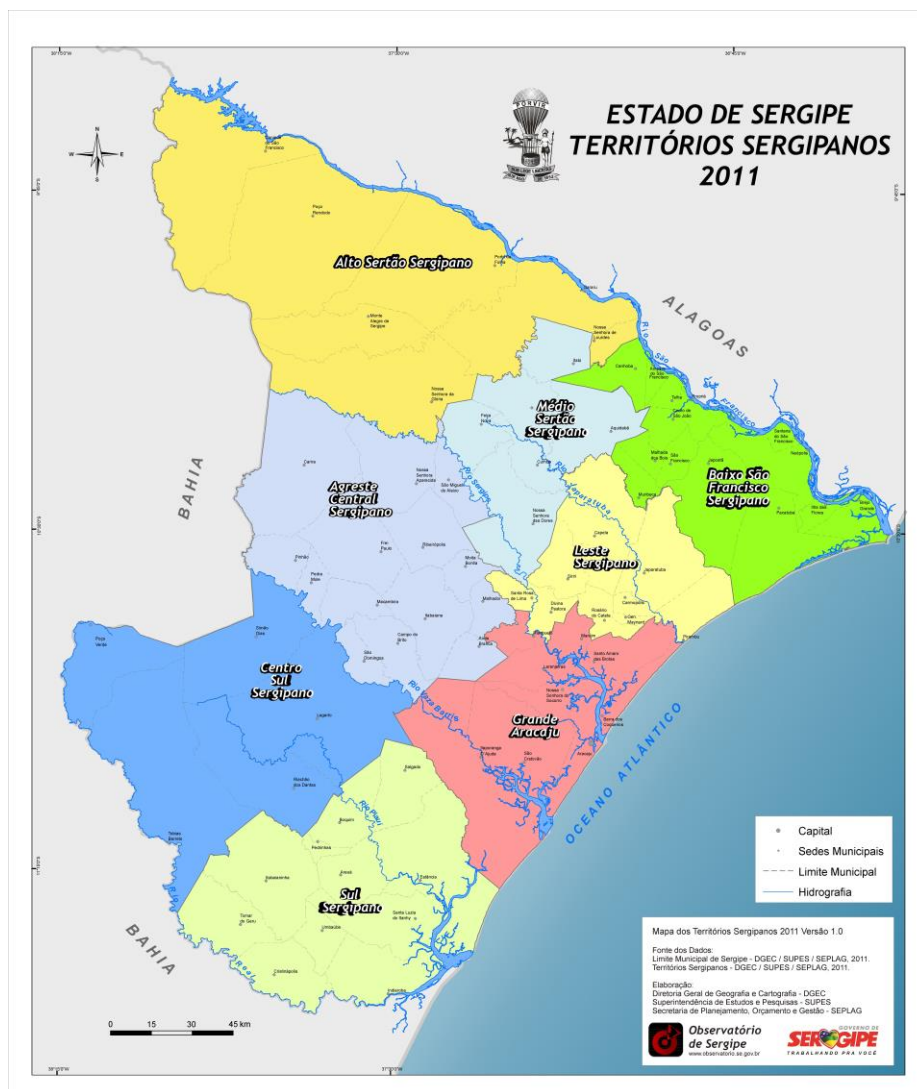
Fonte: SEPLAN, 2007.

Pensando em legitimar e institucionalizar a proposta de reconfiguração dos territórios sergipanos de planejamento, assim como procurar criar uma proposta metodológica para a realização das conferências do planejamento participativo, a então Secretaria de Estado do Planejamento realiza, em fevereiro de 2007, o “Seminário de Planejamento do Desenvolvimento Territorial do Estado de Sergipe”. O evento contou com representantes de organizações sociais, do poder público, da iniciativa privada e da sociedade civil.

Um dos objetivos do seminário foi disseminar os novos conceitos relacionados à proposta de arcabouço para o planejamento em Sergipe, aos servidores públicos do estado. O evento que reuniu diversos segmentos da sociedade serviu para compartilhar algumas experiências nacionais e internacionais sobre planejamento territorial e participativo. Além disso, foi assinado um Termo de Cooperação entre 13 instituições para apoio ao processo de planejamento participativo. A iniciativa teve a presença de 76 organizações estaduais, com a participação de 122 funcionários públicos.(SEPLAN, 2007)

Como forma de reconstruir a composição territorial em Sergipe, a SEPLAN reuniu especialistas da Universidade Federal de Sergipe para estudar 79 indicadores e 15 variáveis econômicas, políticas, sociais, culturais e ambientais. O estudo resultou na identificação de oito territórios. Para validar a proposta de divisão territorial foram várias oficinas de trabalho, que reuniram órgãos federais, movimentos sociais, prefeituras, universidades e órgãos estaduais. Ver Mapa 3

### Mapa 3 - MAPA DOS TERRITÓRIOS ESTADUAIS DO PLANEJAMENTO



Fonte: SEPLAG/SUPES, 2011.

#### 4.3.1 - Produtos do PDTP – PP participativo, Desenvolver-SE e Planos Territoriais de Desenvolvimento

Entendendo o PDTP como uma grande política de Estado, a qual foi alicerçada pelos conceitos e as novas abordagens do desenvolvimento regional, definiu-se uma proposta metodológica de intervenção governamental para resolver questões relacionadas às desigualdades socioeconômicas e regionais encontradas entre os territórios e intra-

territórios de planejamento. Nesse sentido alguns *produtos*<sup>14</sup> foram idealizados no âmbito deste processo.(SEPLAN, 2007).

Estes produtos representam a materialização de uma proposta de desenvolvimento territorializado e participativo. Com isso, eles acabaram por se tornar as grandes referências de toda estratégia governamental, que tinha como pano de fundo, a diminuição das desigualdades em Sergipe através de inclusão social e econômica dos territórios do planejamento estadual.

O primeiro produto foi o **“PP Participativo”**, considerado como um indutor da participação popular nas decisões de investimento governamental. A sua concepção nascera da idéia de fomentar processos de governança local que seriam obtidos com a realização de conferências estadual, territoriais e municipais. Foram realizadas conferências em todos os municípios sergipanos, depois esses municípios, agrupados em seus territórios, discutiram questões relacionadas aos problemas das suas regiões para em seguida ser validadas as ações para o plano plurianual de investimentos(PPA). (SEPLAN, 2007)

No período que compreendeu o horizonte temporal 2007-2010 - primeiro ciclo de gestão - e 2011-2014 - segundo ciclo de gestão - houve a elaboração de 2 PPA's, o que compreende o período de 2008-2011 e o que vai de 2012-2015, os dois, nas suas proporções, balizados pela territorialização e participação popular. O primeiro ciclo do PP – planejamento participativo - foi de 2007-2008, nesta primeira fase do Governo petista em Sergipe, foram realizadas 75 conferências municipais, 3 rodadas de conferências territoriais, 3 conferências estaduais que contaram com a participação de 24.700 sergipanos. O segundo ciclo do PP aconteceu entre 2009-2010 e teve 75 conferências municipais, 1 rodada de conferencias territoriais, uma conferência estadual(I Salão dos Territórios Sergipanos) e contou com a participação de 10.969 sergipanos. (SEPLAN, Relatórios do PP, 2008-2010)

---

<sup>14</sup> O que está sendo chamado de “produtos”, nada mais é do que expressões cristalizadas da essência do PDTP. A construção de um plano plurianual estratégico, seguindo aos anseios da sociedade (PP participativo), a elaboração de um plano de desenvolvimento de médio a longo prazo (DESENVOLVER-SE) e construção participativa de oito planos de desenvolvimento (planos territoriais) são resultados do intenso esforço de materializar os ideais por trás da política.

No primeiro ciclo de gestão podem ser retirados alguns resultados do planejamento participativo, tais como a criação de 89 programas governamentais sendo 74 considerados finalísticos. Os relatórios do planejamento participativo apontaram também que 70% das demandas advindas do PP, foram contempladas no PPA e ainda R\$ 3,2 bilhões foram destinados para investimentos públicos sendo que 17% foram recursos do PPA.(SEPLAN, Relatórios do PP, 2009)

O segundo ciclo de gestão foi orientado pela PPA 2012-2015<sup>15</sup>, que apesar de tentar manter a proposta de territorializar os investimentos, promover o desenvolvimento integrado e manter o canal aberto com a sociedade, não consegue dar prosseguimento à política e observa-se o início da derrocada do processo. Neste ciclo apenas 8 rodadas de conferências territoriais foram realizadas.(SEPLAG, 2011).

Outros dois grandes produtos do PDTP foram os “planos *Desenvolver-SE e os planos Territoriais de Desenvolvimento*”. A elaboração tanto do *Desenvolver-SE* como dos planos de desenvolvimento territorial foi a materialização dos conceitos internalizados pelo **PDTP**, enquanto política de Estado. Estes produtos coadunavam com a proposta do Governo do Estado de Sergipe em promover a integração entre os níveis federativos e pactuar com a sociedade os objetivos definidos.

A construção destes planos levou em conta a metodologia de planejamento estratégico, já bastante difundida no país, que partia do levantamento dos pontos fracos, através da identificação de possíveis gargalos ao processo de competitividade e sustentabilidade das atividades econômicas, apresentadas e discutidas nas conferências, a partir de seus pontos fortes, oportunidades e ameaças em cada elo ou componente das estruturas produtivas locais.

O Desenvolver-SE, por exemplo, é um projeto de desenvolvimento para Sergipe que buscava promover a articulação das diversas escalas de espaço, tanto territorial, quanto estadual, a partir da realização de obras estruturantes relacionadas à dotação de

---

<sup>15</sup> Este período marca a diminuição do processo de planejamento participativo em Sergipe, restringindo-se a apenas 8(oito) conferências territoriais realizadas no período. O desgaste político pela não efetivação de parte das demandas dos territórios, aliado a uma mudança na condução e coordenação do planejamento estadual relegou um papel secundário ao PP participativo.

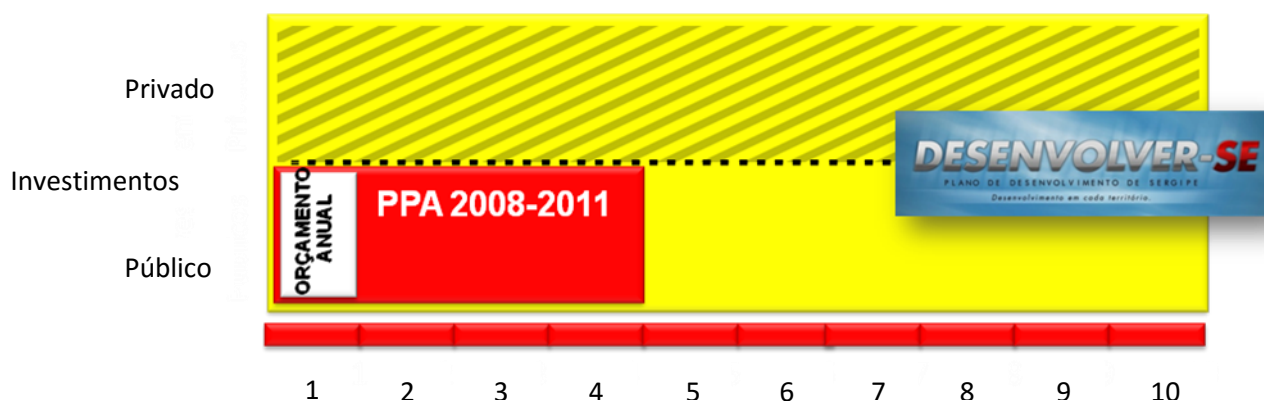
infraestrutura para o crescimento econômico. Ele foi pensado com o cuidado de compreender o cenário brasileiro e mundial, tendo a preocupação de que os projetos previstos pudessem ser plenamente executados no horizonte proposto pelo plano, que era de 10 anos, ou seja, de 2007-2017.(SEPLAN, 2007).

O Desenvolver-SE é considerado um pacto entre o governo do Estado e a sociedade e entre as entidades públicas e privadas. Como produto do PDTP cuja concepção foi baseada a partir de conceitos como formação de capital social, desenvolvimento territorial e processos de governança local, ele foi elaborado de forma participativa, buscando unir o povo sergipano e os gestores públicos, em um ambiente de troca de conhecimento técnico e compartilhamento das experiências dos empresários locais e dos trabalhadores. (Falcón, 2007).

Buscando eliminar alguns gargalos na economia local, considerados como empecilhos à promoção do desenvolvimento mais sustentável e equilibrado e, ainda, impulsionado pelas condições macroeconômicas brasileiras da época e pelas tendências mundiais, o Governo de Sergipe, através do Desenvolver-SE, assumia o compromisso de sinalizar, estimular, apoiar e induzir a economia sergipana no rumo do desenvolvimento, elevando a sua competitividade e proporcionando a inclusão pela renda.(Desenvolver-Se, 2007)

Como um instrumento para o desenvolvimento local de médio e longo prazo, o Desenvolver-SE trabalhou com um horizonte temporal de 10 anos e também previa revisões anuais para aferição do seu desempenho e para possíveis correções na sua implementação, o que acabou por não acontecer, conforme será demonstrado mais à frente. Ele foi considerado um elemento vivo, visto que buscava acompanhar a conjuntura do momento em que se situasse. Neste sentido, seria possível repactuar as metas e os objetivos propostos. Ver figura 4.

**Figura 4 - HORIZONTE TEMPORAL DESENVOLVER-SE**



Fonte: SEPLAN, 2008.

No âmbito do Plano Estratégico de Governo, o Desenvolver-SE abrange o eixo que trata da inclusão pela renda. Neste sentido, o compromisso do Plano, conforme tratado na seção sobre as estratégias governamentais eram a reconstrução do sistema viário e logístico, a criação de infraestrutura ambiental e de recursos hídricos e a promoção do desenvolvimento territorializado e sustentável, apropriando e estimulando os investimentos privados e as formas de economia solidária, como associações e cooperativas.

No âmbito da sociedade, os resultados esperados foram a mobilização social para o fortalecimento da cidadania popular, a busca por articular os processos produtivos às inovações tecnológicas, a busca constante para elevar a produtividade dos fatores de produção e a realização de investimentos sócio-ambientais. O plano tinha como fundamentos teóricos e econômicos, o modelo neoclássico simples de crescimento econômico que entre os seus pressupostos tinha a economia produzindo um único bem com apenas três fatores: capital fixo (K), trabalho (L) e terra(N)<sup>16</sup>

$$Y = k + L + N \quad (1)$$

A partir dos pressupostos de crescimento econômico neoclássico que trazia a equação simples “*terra, capital e trabalho*”, buscou-se construir a equação para o crescimento

<sup>16</sup> Após a Segunda Guerra Mundial, grande parte dos países do mundo procurou acelerar o crescimento econômico, com objetivo de aumentar a renda e reduzir a pobreza. Com isso, os economistas passaram a formular teorias e modelos para identificar os fatores de crescimento das economias (SOUZA, 2005).

econômico estadual baseado em premissas como crescer com diferenciação, inclusão<sup>17</sup> e sustentabilidade. Com isso, foi dado um sentido mais amplo à variável trabalho, agora incorporando o conceito de capital humano e foram acrescentadas duas novas variáveis ao modelo inicial, meio ambiente e inovação tecnológica. Com isso a nova equação seria:

$$Y = K + L + N + MA + IT \quad (2)$$

Com o intuito de tentar compreender como estavam distribuídas a riqueza e a renda dentro do território sergipano, buscando levantar as desigualdades socioeconômicas e regionais, em 2007, foi realizado um diagnóstico socioeconômico. No diagnóstico realizado no âmbito do DESENVOLVER-SE foi identificada uma forte concentração espacial de determinadas atividades econômicas, notadamente no litoral do estado, que refletia na forte desigualdade social e exclusão econômica a qual alguns territórios estavam sujeitos.

À época o diagnóstico apontou que 70% do PIB sergipano (era produzido no litoral e as oportunidades de emprego se concentravam no setor público, onde foi constatado que 40% dos empregos formais estavam neste seguimento. (MTE/RAIS, 2006). Outro ponto do diagnóstico foi a percepção de que o PIB industrial além de concentrado espacialmente também era pouco diversificado, com o peso maior nas indústrias de petróleo e energia hidrelétrica (Petrobras e Chesf respondiam por quase 40% do PIB industrial do estado). Além do aspecto econômico, percebeu-se também que havia uma grande concentração social da renda, no qual, à época, chegou-se a uma estimativa de que 47% da população sergipana (IBGE/PNAD) se encontravam abaixo da linha da pobreza. (Desenvolver-SE, 2007).

Neste sentido, foram propostos alguns objetivos pelo Desenvolver-SE e dentre eles estavam à promoção do crescimento mais expressivo do PIB sergipano, a elevação da competitividade da economia local; a diversificação da base produtiva; distribuição melhor

---

<sup>17</sup> Uma das premissas de modelo referente à inclusão esta contextualizada dentro da equação. A questão da terra envolve os esforços em promover o acesso à mesma para fomento à produção agrícola por parte de famílias assentadas. Já o capital seria o financiamento para produção, e o trabalho, com um viés mais humano trataria de promover a capacitação dos atores locais para formação de capital social e processos de governança local; melhorar o acesso a assistência técnica e promover ações para melhoria dos índices de alfabetização da população localizada nos territórios mais carentes.



da renda entre os territórios assim como distribuir mais equitativamente a renda entre as classes sociais. As tabelas abaixo se referem às metas estipuladas para cada indicador que serviriam como o termômetro para medir e aferir resultados preliminares do Desenvolver-SE. Ver tabela 1.

**Tabela 1 – MATRIZ DE INDICADORES DESENVOLVER-SE<sup>18</sup>**

INDICADORES	Linha de base(2007)	Situação desejada(2017)	Variação em dez anos
Crescimento do PIB	5,50%	7%	97,38%
PIB per capita	R\$ 6,8 mil	R\$ 11,1 mil	63,23%
% PIB industrial	33,30%	38,32%	15,07%
Participação do PIB do Interior	44%	60%	36,36%
Participação de Sergipe nas exportações do nordeste	1,10%	1,53%	39,09%
Pessoas abaixo da linha de pobreza	912 mil	0	-
Produção de grãos	261 mil	520 mil	99,23%
Rebanho bovino	1.061 mil	1.400 mil	31,95%
Empresas formais abertas	2454	3500	42,62%
Requerimento de patentes	21	40	90,47%
Estoque de empregos formais	186 mil	367 mil	97,31%
Matriculas ensino profissionalizante	3325	22.038	125%
Formados em ensino superior área tecnológica ao ano	225	600	166,66%
Estradas pavimentadas em boa conservação	600 km	2.000 km	233,33%
Estradas construídas	1700	2.000 km	17,64%
Movimentação de passageiros no aeroporto	691 mil	1.382 mil	100%
Capacidade embarque de cargas no porto	1800 ton	3.600	100%
Cobertura de rede de distribuição de água potável(% de domicílios atendidos)	88,18%	100%	16,03%
Esgoto tratado (% domicílios atendidos)	30,27%	80%	98,21%
Nº aterros sanitários implantados	0	8	-
Área de perímetro irrigado sob responsabilidade do Gov. Estadual	10870	20.000	83,99%
Bacias em processo de revitalização	1	6	-
Nº de complexos Empresariais integrados e implantados	0	8	-
Unidades produtivas territoriais implantadas	0	8	-
Centros territoriais de comercialização implantados	0	8	-
CVTs territoriais implantados	1	8	-
Escolas técnicas estaduais implantadas	2	8	-
% de famílias com assistência técnica rural da EMDAGRO	34%	60%	76,47%
Déficit habitacional (nº de U.H.s)	22.000	0	-

Fonte: SEPLAN/DESENVOLVER-SE, 2007.

<sup>18</sup> Esta matriz foi reproduzida do documento oficial do Desenvolver-SE cabendo observar que foram encontradas algumas inconsistências quanto à linha de base. Para alguns indicadores foi necessário fazer uma atualização devido a divergências encontradas quanto a valores e variações percentuais. Com isso, algumas projeções feitas para evolução do indicador tiveram que ser recalculadas. Quanto ao PIB, a matriz não levou em conta que as variações no indicador propostas eram em taxas reais de crescimento e não nominais, portanto a meta esperada para o indicador em volume teve que ser recalculada usando o deflator implícito do PIB e projetando-o até 2017.

O Planejamento Participativo de Sergipe – PP deu o suporte necessário para elaboração do terceiro grande produto do PDTP que foram os planos de desenvolvimento territoriais<sup>19</sup>. Estes planos foram institucionalizados a partir do Decreto nº 24.339, de 20 de abril de 2007, de acordo com os territórios de planejamento, instituídos no estado através do Decreto nº 24.338, de 20 de abril de 2007.(Diário oficial do Estado de Sergipe, 2007)

Os Planos de Desenvolvimento Territoriais são documentos que encerram um conjunto de ações governamentais e do setor privado a serem adotadas com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável dos Territórios, a partir de fundamentos não apenas ligados aos atributos naturais e especificidades das economias locais, mas, sobretudo, na identidade cultural de cada território.(Falcón, 2007)

Para a elaboração da caracterização dos territórios foram utilizados dados da proposta de Territorialização elaborada pela UFS, dados do IBGE e do PNUD. Com isso foram gerados oito planos de desenvolvimento que continham uma caracterização socioeconômica de cada território sergipano, além de compreender as identidades locais e seus eixos de desenvolvimento.

As fontes de informação utilizadas para elaborar os planos territoriais foram os relatórios das conferencias territoriais, fruto da 1ª rodada do planejamento participativo – PP; os cenários elaborados pela Secretaria de Estado da Agricultura; o Atlas Escolar de Sergipe: espaço geohistórico e cultural, a proposta de territorialização para o planejamento do Estado de Sergipe, elaborada pela Universidade Federal de Sergipe - UFS, além do conhecimento dos técnicos envolvidos.(Seplan, 2007)

Os planos territoriais de desenvolvimento traziam uma proposta de modernização das atividades econômicas tradicionais desenvolvidas em cada região promovendo assim um ambiente propício à inovações nos processos produtivos. Assim, a análise do comportamento das atividades desenvolvidas, para os condutores do processo, constituía-

---

<sup>19</sup> Para cada território do planejamento estadual, no total de 8(oito), foi construído um plano de desenvolvimento. Este documento baseou-se inicialmente na elaboração do diagnóstico territorial que trazia a caracterização do território e o levantamento das vocações locais. Também se definiu o horizonte temporal para o desenvolvimento e foi criado indicadores para medição de possíveis resultados. Foi trabalhado o aspecto cultural da localidade através da construção coletiva dos símbolos de cada território no sentido de criar uma identidade para a população local. Para saber mais sobre os territórios do planejamento pesquisar em [www.observatorio.se.gov.br](http://www.observatorio.se.gov.br)

se em uma variável importante para subsidiar a definição dos sub-eixos de desenvolvimento de cada território.

Para tanto, as atividades econômicas desenvolvidas em todos os territórios foram classificadas, de acordo com seu estágio de desenvolvimento. (Planos territoriais, 2008)

a) Estagnadas ou em declínio – aquelas que já desempenharam papel importante na economia dos municípios e do território, e pela dinâmica do mercado, mantiveram-se ao longo do tempo, porém, com redução de área de produção, de produtividade, de número de estabelecimentos, e outros.

b) Consolidadas ou estabelecidas – aquelas que se mantêm ao longo do tempo em função das vocações naturais e culturais, independente do seu grau de modernização.

c) Atividades dinâmicas ou promissoras – atividades já estabelecidas e que estão se modernizando ou ampliando para atender ao mercado. Ver figura 5.

**Figura 5 - PLANOS TERRITORIAIS DE DESENVOLVIMENTO**



Fonte: SEPLAN - planos territoriais de desenvolvimento, 2007.

Como resultado do imenso esforço em produzir documentos que nortearassem a elaboração de políticas públicas para promoção do desenvolvimento em nível territorial, foram criados alguns programas governamentais em Sergipe que tinham o viés observado nos planos territoriais de desenvolvimento. Os programas tinham como mote o desenvolvimento integrado dos territórios de planejamento, o que culminou no desenvolvimento dos chamados “Programas de desenvolvimento integrado de Sergipe. (SEPLAN, 2008).

#### **4.4 - Programas de investimento integrado de Sergipe**

Ainda no âmbito do plano de desenvolvimento territorial participativo – PDTP, programas governamentais foram pensados para promover uma dinâmica territorial capaz de gerar o crescimento econômico e desenvolvimento social mais equilibrado. Com o foco nos processos de desenvolvimento nas regiões mais interioranas do estado, algumas ações e iniciativas foram pensadas no sentido de melhorar a infraestrutura produtiva e social.

Os programas de desenvolvimento integrados tinham como pano de fundo o combate à pobreza no interior do estado, através de ações que promovessem a diminuição das desigualdades sociais e regionais, tais como as relacionadas ao fortalecimento das atividades econômicas nos territórios, à melhora nos serviços de infraestrutura básica e ao combate ao déficit habitacional, este último, considerado por muitos, como uma efetiva política de distribuição de renda.

Com esse enfoque, alguns programas foram colocados em prática, como o de Combate à Pobreza(Projeto Prosperar) e o Programa Sergipe Cidades com o foco na infraestrutura social e econômica. Outro programa dentro da ótica do PDTP, este com viés sobre a produção foi o PDI – Programa de Desenvolvimento Integrado do Alto Sertão e Baixo São Francisco. Abaixo será feita uma pequena caracterização acerca desses programas.(SEPLAN, 2008).

#### 4.4.1 - Projeto Prosperar

O “*Projeto Prosperar*” ou Programa de Combate à Pobreza Rural, refere-se a 2º fase de um acordo de empréstimo entre o governo do Estado de Sergipe com o BIRD – Banco Mundial. Diferentemente de acordos de empréstimos feitos anteriormente por Sergipe, os quais, muitas vezes, resumiram-se a ações isoladas como, por exemplo, os projetos de eletrificação rural, nesta fase, e no âmbito da proposta de desenvolvimento integrado, o Projeto Prosperar, a partir do financiamento de subprojetos produtivos, buscou direcionar investimentos para associações de produtores que estivessem ligadas aos arranjos e cadeias produtivas locais. Usando esta estratégia, o projeto tinha por objetivo ajudar a reduzir a pobreza em pequenas áreas urbanas e rurais (SEPLAN/PRONESE, 2010). A previsão de atendimento do projeto era para beneficiar 20 mil famílias com 800 subprojetos, os quais a princípio ficariam divididos em:

- Projetos produtivos(62%)
- Projetos sócio-culturais(22%)
- Projetos de infraestrutura(16%)

A característica singular dos PCPRs é a sua natureza descentralizada, tanto na identificação e execução dos investimentos diretamente pelas comunidades beneficiárias, como nos mecanismos de aprovação das demandas comunitárias, através dos Conselhos de Desenvolvimento Municipais (SEPLAN/PRONESE, 2010). Sua ação é direcionada para o financiamento de projetos de investimentos comunitários de interesse das comunidades rurais mais pobres do estado com o objetivo de contribuir para:

(...) a redução da pobreza no estado de Sergipe, apoiando o Governo no aumento das oportunidades sociais e econômicas, melhorando o acesso à infraestrutura básica, promovendo ações de sustentabilidade econômica e desenvolvimento social e, conseqüentemente, contribuindo para a melhoria dos indicadores sociais e o aumento do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH dos municípios/comunidades. (GOIS, 2011, p.02).

Como citado anteriormente, os recursos necessários para sua operacionalização foram oriundos do Acordo de Empréstimo 7595-BR com o Banco Mundial na ordem de US\$ 20,8 milhões (76,63%) e US\$ 6,3 milhões (23,37%) do Governo do Estado, em parceria

com organizações e associações comunitárias a título de contrapartida, correspondendo a 10% do valor de cada subprojeto.

O projeto está presente em 71 dos 75 municípios sergipanos com exceção da capital do estado (Aracaju) e dos municípios que compõem a região metropolitana: São Cristóvão, Nossa Senhora do Socorro e Barra dos Coqueiros. A área assistida pelo PCPR apresenta uma extensão territorial de 21.106 km<sup>2</sup>, correspondendo a 96% da extensão do estado e uma população de 1.179.428 habitantes, equivalente a 59% da população sergipana (IBGE, Censo 2010). Seus principais usuários são as comunidades rurais (povoados, aglomerados rurais, comunidades quilombolas, povos indígenas, grupos de mulheres e de jovens) e sedes municipais com até 7.500 habitantes, selecionadas pelos Conselhos de Desenvolvimento Municipal (CONDEM) e/ou Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável (CMDs) que operam com os subprojetos comunitários na área de atuação do projeto. (SEPLAN/PRONESE, 2010).

#### **4.4.2 - Programa Sergipe Cidades**

Com relação ao “Programa Sergipe Cidades” o seu objetivo era contribuir para o desenvolvimento urbano e territorial do estado de Sergipe, interiorizando os investimentos em infra-estrutura social e infra-estrutura produtiva (SEPLAN, 2009). Os investimentos previstos foram

- Mercado Territorial (8);
- Centro Vocacional Tecnológico – CVT’s (8);
- Complexo Empresarial Integrado – CEI’s (8);
- Escola Profissionalizante (8);
- Mercado Municipal (5);
- Silos e armazéns (4);
- Outras Intervenções (189).

Além de o Programa tentar promover o incremento dos ativos tangíveis nos territórios, como por exemplo, nas ações evidenciadas acima, o programa também tinha um viés de promover a modernização institucional nos territórios do interior. Neste sentido um dos

eixos do programa referia-se a melhora da capacidade de governança e de governabilidade das administrações públicas municipais como fator de fundamental importância para a sustentabilidade e efetividade das políticas públicas.

Como um dos vetores de atuação da nova política territorial de Sergipe, o “**Programa Sergipe Cidades**” surgia como elemento para promoção de uma maior integração das políticas. O apoio do programa na modernização institucional dos municípios tinha por objetivo o “*empoderamento*” das “*institucionalidades*” municipais na aplicação das políticas públicas e prestação dos serviços e das organizações sociais para melhor enfrentar os desafios impostos pela economia e pela globalização, além da criação de uma rede estadual de planejamento.

A melhoria da capacidade institucional nos municípios viria dos processos cognitivos de aprendizado, obtidos durante o processo de planejamento participativo, além das capacitações que estavam previstas em nível de poder público e da sociedade civil organizada, a partir de associações, cooperativas e conselhos de desenvolvimento. Os resultados seriam medidos a partir do incremento da capacidade da gestão municipal de forma identificada com os princípios da participação da sociedade no planejamento local, e com níveis aceitáveis de controle social sobre a máquina pública. Além disso, esperava-se uma promoção, qualificação e atualização das práticas correntes de administração pública adotadas nesses municípios.

O montante de investimento realizado na primeira fase foi em torno de R\$ 270 milhões, conforme quadro de distribuição abaixo:

**Tabela 2 - RECURSOS APLICADOS SERGIPE CIDADES**

DISCRIMINAÇÃO	VALOR (R\$ MIL)
BNDES	250.481,90
Contrapartida Estadual	20.000,00
Total	270.481,90

Fonte: SEPLAN, 2009.



#### **4.4.3 - PDI São Francisco – Uma proposta de intervenção para o Vale do São Francisco Sergipano.**

O PDI São Francisco ou “Projeto de Desenvolvimento Integrado dos Territórios do Alto Sertão e Baixo São Francisco” tinha por objetivo fortalecer as cadeias produtivas prioritárias nos territórios integrantes da região do Vale do São Francisco sergipano. Para tal, o projeto previa a promoção da articulação das ações entre as cadeias produtivas dos territórios do Alto Sertão e Baixo São Francisco; a coordenação entre as ações e os investimentos programados; o desenvolvimento integrado da área e a inclusão dos seus habitantes pelo direito e pela renda.

Os principais investimentos do Programa estavam relacionados à dotação de infraestrutura produtiva nos territórios através da implantação do perímetro irrigado Manoel Dionísio; de um distrito industrial para laticínios; de infraestrutura para armazenamento e beneficiamento de Grãos; de unidades para extração de óleos comestível e combustível; de centros para processamento de pescado, construção de mercados territoriais dentre outras estruturas de apoio ao produtor.

Além do investimento estruturante cujo objetivo era promover a integração das atividades econômicas desenvolvidas nos territórios, algumas intervenções também foram pensadas para incentivar os arranjos produtivos locais, o que incluía a integração de todo território a partir da construção e reforma de rodovias para facilitar o fluxo tanto de mercadorias como de pessoas, incentivo a produção pesqueira com entrega de tanques e viveiros de tilápia, estruturas para criação de ostras e construção de mercados de peixe para comercialização, apoio ao fortalecimento de arranjos produtivos como pecuária leiteira, rizicultura e oleaginosas e dotação de infraestrutura como construção da marina de Canindé do São Francisco, do aeródromo na mesma cidade e de centros de convenção. O mapa abaixo apresenta a proposta de distribuição espacial das intervenções.

Na tabela abaixo é possível ter a noção de quanto seria demandado de investimentos aos cofres públicos e à iniciativa privada para a implantação do projeto. É possível perceber a diversidade das fontes de recursos que seriam necessários, principalmente devido à magnitude do investimento proposto. Com esta carteira de investimentos, pretendia-se transformar e reestruturar as estruturas produtivas dos territórios, aproveitando a aptidão, por exemplo, do BNDES, principal fonte de recursos e detentor de grande experiência neste tipo de projeto integrador.

**Tabela 3 - FONTES DE RECURSOS PDI**

DISCRIMINAÇÃO	VALOR (R\$ MIL)
BNDES	400.000,00
Governo do Estado	100.000,00
Outras Fontes (Iniciativa Privada, Pronese, Bancos, Incra, Pronaf e Prefeituras)	183.960,00
Total	683.960,00

Fonte: Seplan, 2008.

Um das grandes apostas do governo na implementação do PDI era o fortalecimento do perímetro irrigado Manoel Dionísio, localizado no Alto Sertão Sergipano. O Projeto de Irrigação contemplaria a implantação da infraestrutura necessária à irrigação de 4.764 hectares, além do abastecimento de água para dessedentação animal e pequena irrigação de outros 14.035 ha de sequeiro. O Programa também trazia a idéia de integrar as ações no perímetro à produção de oleaginosas, à indústria de leite e derivados além de prever a construção de um aeródromo para escoamento da produção. O mapa abaixo apresenta a localização do perímetro irrigado Manoel Dionísio e os tipos de intervenção propostos para integração das atividades.

## Mapa 5 - PERÍMETRO IRRIGADO MANOEL DIONÍSIO



Fonte: SEPLAN, 2009.

Apesar da importância do programa para desenvolvimento de uma das regiões que ainda apresenta os piores indicadores de desenvolvimento do estado, o programa, que tinha como carro chefe, o projeto de irrigação para o perímetro Manoel Dionísio, não foi implementado como seu desenho inicial, com isso, uma grande estratégia de integração acabou por se resumir em ações pontuais e isoladas.

Na seção que tratará das análises preliminares do PDTP, no âmbito territorial, a escolha pelo recorte da região do vale do São Francisco se deu em parte pelos problemas sociais e econômicos observados de maneira mais latente nos territórios que compõem a região, mas principalmente por perceber poucas ações efetivas e integradas de apoio às atividades produtivas locais. Tal fato pode ser comprovado pela não efetivação do PDI São Francisco, que acabou não saindo do papel, e pela observação dos investimentos públicos do programa Sergipe Cidades e Prosperar, que na maioria possuíam um caráter mais “explícito” e “direto” de intervenção focando na dotação de infraestrutura mais social e urbana.

#### 4.5 - Método do PDTP – Plano de Desenvolvimento Territorial Participativo

Como dito anteriormente, a nova territorialização do estado, como forma de reconfiguração dos espaços para discussão a nível local, levou em consideração as relações sociais e econômicas observadas nos e entre os municípios, assim como as suas similaridades culturais e ambientais. Então a territorialização é um dos grandes instrumentos aplicado ao método proposto.

**Mapa 6 - MAPA TERRITÓRIO PARA O PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO**



Fonte: Seplan/Supes, 2007.

Ainda no âmbito da proposta metodológica de trabalho do planejamento estadual está a articulação entre investimentos públicos e os privados. Agora na perspectiva horizontal de dez anos do Desenvolver-SE, a idéia era que esses investimentos fossem aplicados nas atividades integradoras nos 8 territórios de planejamento, nos quais os investimentos públicos, que seriam compostos por recursos do Governo Federal, estaduais e operações de crédito, fossem aplicados a partir de um processo de participação popular, no âmbito das estratégias discutidas a nível local.

Somados aos investimentos públicos, os recursos da iniciativa privada acrescentariam esforços no sentido de ajudar a alcançar as metas propostas no Plano. Neste sentido o “**PSDI – Programa Sergipano de Desenvolvimento Industrial**” - por exemplo, encarregar-se-ia de buscar investimentos privados através da concessão de apoio locacional, fiscal e de infraestrutura para atração de indústrias, notadamente no interior do estado. Ainda na linha de atração do capital privado havia o incentivo do Estado às micro e pequenas empresas, a partir do uso de seu poder de compra, através da lei 6.206/2007 que previa “*tratamento diferenciado nas licitações públicas destinadas às aquisições de bens e serviços*”.

Além disso, foram abertas linhas de crédito pelo BANESE – Banco do Estado de Sergipe, destinadas às MPE sergipanas que vencessem licitações públicas estaduais. E por fim a adequação abrangente da Lei geral da micro e pequena empresa que previa isenção de ICMS para as empresas que aderissem ao super simples com faturamento anual de até R\$ 360 mil, estimando à época um benefício a 12.453 empresas.

**Figura 6 - ESQUEMA DE AÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTADUAL**



Fonte: SEPLAN,2007

Como todo método de trabalho inovador, o PDTP configurou-se como um grande esforço governamental para promover mudanças institucionais, sociais e econômicas em Sergipe. A natureza de qualquer plano de desenvolvimento traz consigo a necessidade de propor meios para avaliação efetiva, seja de desempenho, resultados ou impactos, esperados nas

ações desta magnitude. Essa é a proposta contida na próxima seção do trabalho. A discussão conceitual sobre o tema, a nível institucional, introduzirá uma proposta de análise preliminar do PDTP, levando em conta tanto os pontos relacionados ao desenho da política, como possíveis resultados, a partir da atualização das matrizes de indicadores contidos nos planos Desenvolver-SE e territoriais.

## 5 – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CAMINHOS E DESCAMINHOS NA SUA APLICAÇÃO COMO FERRAMENTA PARA O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL.

A avaliação de políticas públicas e programas governamentais tem assumido papel de destaque no âmbito das funções de planejamento e gestão governamentais. Este interesse nasceu junto ao processo de modernização da administração pública no Brasil, contribuindo para modificar a relação entre Estado e sociedade. No modelo de gestão que vem sendo discutido atualmente no âmbito das políticas públicas no país, a fundamentação desta construção tem partido do princípio da responsabilização e nos processos de monitoramento, avaliação e retroalimentação do ciclo de gestão pública.

Na construção de qualquer plano são observadas fases que se interligam a partir de um conceito de ciclos que compõem a estrutura lógica de qualquer método sobre planejamento e gestão. Um dos métodos de planejamento e gestão mais conhecidos, o denominado método de Deming, servirá como norte para fazer uma breve contextualização sobre estratégias para promoção do desenvolvimento regional e o papel da avaliação como instrumento ativo dentro de um processo para construção de desenhos mais eficazes no combate às questões relacionadas. O método apontado acima considera quatro etapas do planejamento no conhecido ciclo de Deming (Mirshawka, 1990), e que deram origem ao famoso “*Ciclo PDCA*” (Plan, Do, Control, Action). Traduzindo para o português tem-se Planejar, Executar, **Avaliar**<sup>20</sup> e agir.

O conceito de avaliação parece ter sido bem absorvido no âmbito do ciclo de gestão sendo quase unânime sua importância enquanto ferramenta de gestão orientada para dar suporte aos processos decisórios relacionados à formulação, implementação e resultados de ações governamentais. Segundo a UNICEF (1990) a avaliação é um exame sistemático e objetivo de determinadas ações, que podem estar finalizadas ou em andamento e que visa medir o

---

<sup>20</sup> No âmbito do ciclo de planejamento e gestão avaliar tem uma conotação diferenciada, na medida em que seu propósito é dar subsídio a gestão dos programas governamentais com informações mais aprofundadas e detalhadas sobre o funcionamento e os efeitos dos mesmos, levantadas em pesquisas de avaliação.



desempenho, implementação e resultados, com a intenção de determinar a eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e relevância dos objetivos da intervenção.

O propósito da avaliação é subsidiar a gestão dos programas com informações mais aprofundadas e detalhadas sobre o funcionamento e seus efeitos. Para isto, precisa-se de perguntas formuladas de forma empírica sobre a implantação, execução, resultados e possíveis impactos do programa, com fins de subsidiar o aperfeiçoamento do mesmo. O momento e “*timing*” adequados para realização das avaliações dependem da etapa do ciclo da política pública a ser avaliada. É desejável que os resultados gerados pelas pesquisas de avaliação sejam de fácil interpretação para o gestor, tendo em vista que as pesquisas de avaliação podem utilizar-se de metodologias sofisticadas para a coleta e análise das informações. (Januzzi, 2011)

Segundo Costa e Castanhar (2003), a finalidade de avaliar é de servir como guia para os tomadores de decisão, no sentido de orientá-los quanto à continuidade de seus programas e projetos, sugerir correções aos mesmos e a depender das inferências retiradas propor a suspensão e até o fim da intervenção das ações que pode ser uma política, um programa governamental ou projetos.

De acordo com Government Accountability Office (GAO), uma instituição governamental de contabilidade dos Estados Unidos, no âmbito de programas governamentais, a avaliação é uma espécie de estudo sistemático com um caráter periódico ou “ad hoc”, cujo objetivo é analisar o andamento da intervenção. Nesse sentido, o grupo advoga que as avaliações podem ser feitas por especialistas externos ou por gerentes de programas que as utilizam para medir a performance de determinados programas no que tange aos seus objetivos.

O ato de avaliar em si, no contexto das políticas governamentais, não pode ser considerado como uma atividade solta com significado próprio e autônomo. Ele deve fazer parte das fases do processo de planejamento das políticas e programas governamentais, servindo como insumo para as escolhas e decisões, devendo para tanto, ser concomitante, segundo Silva (2002, p.18), “*ao estágio no qual as propostas ganham força e estatuto e são definidos as metas, objetivos e recursos*”.

Nos países com mais tradição em gestão pública, o tema avaliação já tem sido amplamente discutido juntamente com organismos internacionais de fomento, como Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, assim como a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), que há tempos vêm discutindo aspectos metodológicos para desenhos de pesquisas com objetivo de avaliar processos e impactos de políticas conforme Cunha (2006).

Em linhas gerais, no campo das políticas públicas, o termo “Avaliação” traz consigo um significado mais gerencial na medida em que vai tratar dos processos contínuos de decisões dentro de um fluxo lógico de ação governamental. Nesse sentido, o processo das políticas públicas que é o “objeto central da avaliação” em um processo contínuo de decisões que contribui para ajustar e melhor adequar as ações ao objeto ou pode servir para alterar substancialmente uma política pública. (Carvalho, 2003)

“Consoante esse entendimento, a avaliação é parte constitutiva do processo da política pública. Ou seja, ele não é unicamente formulação e implementação de ações. A avaliação integra-se a esse processo como atividade permanente que acompanha todas as fases da política pública, desde a identificação do problema da política até a análise das mudanças sociais advindas da intervenção pública.” (Carvalho, 2003, p.186)

A avaliação deve estar incorporada em todos os ciclos ou etapas de uma estrutura de planejamento. Ela deve estar presente em todo processo que vai desde a formulação de uma proposta de trabalho, na sua implementação e principalmente na aferição dos resultados e impactos da proposta formulada e implementada no âmbito deste processo.(Carvalho e Costa, 1986)

Os procedimentos de avaliação vão variar de acordo com o tipo de objetivo de uma determinada política. Os tipos de avaliação mais conhecidos referem-se a “avaliação de processos” e “Avaliação de impactos”. A avaliação de processos está mais direcionada a acompanhar e medir a evolução dos métodos ligados a implantação dos programas e políticas tendo como foco a eficiência e eficácia da ação. Já a avaliação de impactos visa medir os resultados da política na sociedade como um todo, esta proposta visa auferir resultados relacionados a “efetividade social”. (Carvalho, 2003)

Existem algumas razões para que a institucionalização de projetos de avaliação seja incorporada aos desenhos de políticas públicas, notadamente. A despeito da onda neoliberal da década de 80 e 90 que pregava o Estado mínimo, a imensa desigualdade social e regional presente no Brasil exigiram a presença do Estado como planejador de ações, porém, agora, com uma visão mais moderna de administração pública. Atualmente é praticamente unânime no país, a idéia de que há uma estreita relação entre os estudos de avaliação de políticas e programas com a modernização da máquina estatal. (Cunha, 2006)

“No lugar da velha administração pública burocrática, emergiu uma nova forma de administração – a administração pública gerencial -, que tomou emprestado do setor privado os imensos avanços práticos e teóricos ocorridos no século XX na administração de empresas, sem, contudo perder sua característica específica: a de ser uma administração que não está orientada para o lucro, mas para o atendimento do interesse público”(Bresser Pereira, 1996, p.9 Apud Cunha (2006).

Nesse contexto de crise econômica na década de 80, o avanço das idéias neoliberais de Estado mínimo, a estabilização econômica na década de 90 e a necessidade de modernizar a máquina pública para buscar resolver os problemas sociais no Brasil, dentre eles a questão regional, surge o conceito de administração pública gerencial. Para Cunha(2006), este modelo estava orientado para o cidadão com objetivo de alcançar resultados. O interesse dos governos por estudos de avaliação que se relacionavam à efetividade, eficiência, “*accountability*” e desenhos da gestão pública era criar ferramentas para gestores, formuladores e implementadores de programas e políticas públicas.

### **5.1 - Os indicadores como termômetro para avaliação das políticas públicas**

No âmbito da discussão sobre avaliação das políticas públicas alguns aspectos são relevantes e imprescindíveis na construção metodológica sobre o tema. Um deles trata-se dos instrumentos diretos para medição e aferição de desenvolvimento e resultados de políticas. Estes instrumentos são considerados os termômetros para o acompanhamento e medição das políticas e programas, conhecidos como “Indicadores”, podendo ser utilizados para fins diversos como por exemplo medir desempenho, resultado ou até mesmo o impacto de determinada política pública.

Nesse sentido os indicadores são considerados “(...) *medidas, de ordem quantitativa ou qualitativa, dotadas de significado particular e utilizadas para organizar e captar as informações relevantes dos elementos que compõem o objeto da observação. É um recurso*

*metodológico que informa empiricamente sobre a evolução do aspecto observado”* (Brasil, 2010, p. 21).

Um indicador nada mais é do que um valor usado para medir e acompanhar a evolução de algum fenômeno ou os resultados de determinada intervenção, seja ela econômica ou social. Eles são considerados os termômetros utilizados por gestor e gerentes que permite verificar se as intervenções propostas mudaram ou alterarão uma determinada realidade. Os indicadores como instrumentos para avaliação também expressam condições relativas a “estrutura”, “processos” e “resultados” sendo que esta última envolve os indicadores de “impactos” e “efeitos” que visam mensurar os resultados de determinadas intervenções.

A discussão sugerida nesta seção chama a atenção para a importância de se buscar construir bons indicadores, sensíveis à proposta das políticas públicas, no âmbito dos processos de planejamento governamental. A questão da definição do marco lógico para desenhos de estudos avaliativos deve levar em conta a construção de indicadores de qualidade capazes de contribuir para uma cultura de eficiência, eficácia e efetividade das políticas.

Outro ponto é com relação à necessidade de expandir os sistemas de avaliação integrados às estruturas governamentais para que sejam promovidas as mudanças efetivas no âmbito da gestão das políticas públicas. Observam-se algumas experiências no Brasil, a nível federal, como a verificada no MDS, através dos estudos e indicadores disponibilizados nas plataformas informacionais da SAGI/MDS, porém ainda restritos ao monitoramento e avaliação de programas sociais do Governo Federal.

Outra dificuldade que se observa com relação aos indicadores contextualizados nos sistemas de monitoramento e avaliação<sup>21</sup> é a baixa qualidade dos mesmos, o que acaba por dificultar a sua apuração tornando-se inadequados em relação à avaliação dos objetivos propostos pela política ou programa.

---

<sup>21</sup> Os sistemas de monitoramento e avaliação são considerados uma das etapas mais sensíveis no gerenciamento de programas e projetos. Estes sistemas trazem consigo a necessidade de acompanhamento sistemático e rotineiro assim como a realização de estudos específicos. No Brasil, a temática ainda está numa fase incipiente, portanto ainda há necessidade de institucionalizar procedimentos, métodos e técnicas para que os órgãos públicos possam adotá-los como ferramentas efetivas na correção de rumos para políticas públicas. (UNESCO, 2006).

Não obstante aos problemas técnicos relacionados aos indicadores, no âmbito dos sistemas de monitoramento e avaliação, a proposta desta dissertação é realizar uma análise quantitativa de recorte longitudinal à luz dos indicadores de resultados previstos nos planos de desenvolvimento construídos durante esse período, e isto é o que será feito nas próximas seções.

## **5.2 – A avaliação no âmbito do PDTP: Uma proposta de análise preliminar à luz dos indicadores do Desenvolver-SE e planos territoriais**

No Estado de Sergipe, ainda que de maneira incipiente, a discussão sobre avaliação fora observada já no relatório do primeiro plano estratégico do Governo, 2007-2010, no qual, a avaliação de resultados no ciclo de planejamento surgia como elo importante no âmbito das estratégias de desenvolvimento regional e territorial, apresentadas pela política estadual.

A questão da necessidade de se definir metas e indicadores capazes de dar as respostas aos “*stakeholders*” também se faz presente no relatório. Há preocupação clara quanto à importância, por exemplo, de análises longitudinais de indicadores, nas quais o horizonte temporal fora considerado para medir o processo evolutivo do desenvolvimento sócio-econômico estadual.

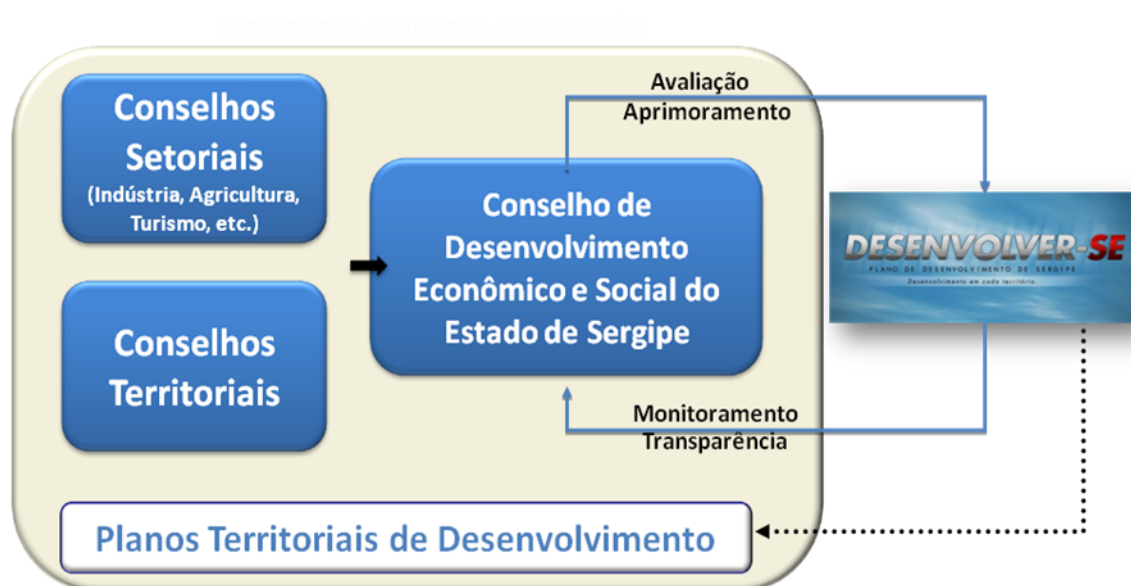
No âmbito do PDTP – Plano de Desenvolvimento Territorial Participativo - nos dois ciclos de gestão que compreendem o plano, percebem-se posturas diferentes quanto à utilização de instrumentos e técnicas para avaliação institucional de resultados. No primeiro ciclo de gestão, 2007-2010, a idéia que se tinha sobre o tema estava mais direcionada a avaliação de política, como pode ser observado no âmbito dos planos Desenvolver-SE e os Territoriais.

Quanto ao gerenciamento ou monitoramento de ações observado nesta fase trazia uma proposta de instauração de um gabinete de gestão responsável pela tomada de decisões em tempo quase real. Essas decisões seriam baseadas nas informações produzidas pelo software de acompanhamento de PPA denominado SIAG – Sistema de Informações para acompanhamento das ações governamentais, implantado, porém não efetivado como

ferramenta destinada para tal fim. Também estavam previstas avaliações estratégicas<sup>22</sup> que seriam realizadas por entidades de qualidade e excelência em gestão para analisar a implementação do Plano Estratégico do Governo.

Haveria ainda a possibilidade de instituir o controle social a partir da instalação dos Conselhos Territoriais e Estadual de Desenvolvimento. Seguindo a essência da proposta do planejamento territorial participativo, a idéia era criar um processo de governança local que incluísse espaços legítimos para acompanhamento das ações governamentais. Estas instâncias serviriam como o canal de discussão de propostas para o desenvolvimento da região. Logicamente que a proposta levava em conta que houvesse uma sinergia entre os atores e que os conselhos estivessem criados e estruturados para esta situação, o que notadamente nunca se configurou em uma proposta efetiva. Ver figura 7.

**Figura 7 - MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO NO ÂMBITO DO PDTP**



Fonte: SEPLAN, 2007.

<sup>22</sup> Quanto a este ponto cabe destacar que somente no segundo ciclo de gestão, no ano de 2011, a FAPITEC – Fundação de apoio a pesquisas e inovação tecnológica de Sergipe começa efetivar o programa de apoio e desenvolvimento de políticas públicas para o Estado. A idéia central era formatação de demandas para projetos de pesquisas de apoio ao planejamento e desenvolvimento de políticas públicas. Foram criados NAP'S - Núcleos de apoio às pesquisas, dentro das estruturas governamentais do Estado, os quais ficariam responsáveis pelo acompanhamento e utilização dos resultados para construção ou reconstrução de políticas públicas.

Nesta até então incipiente proposta metodológica, previa-se ainda a figura do gestor de programa, responsável pela coordenação do processo de monitoramento e avaliação sendo ainda responsável por dar o “*feedback*” à sociedade. Também teria a figura do líder do processo de planejamento que teria a incumbência de acompanhar o desempenho de todos os gestores responsáveis por metas específicas e consolidar todos os resultados na avaliação das diretrizes estratégicas e na consecução da missão da organização que ele liderasse.

No segundo ciclo de gestão 2011-2014, observa-se o início de uma fase que ficaria marcada pela desconstrução da idéia de monitoramento e avaliação apresentada no primeiro ciclo e que tinha como mote o fomento a processos de governança local. A proposta do planejamento participativo, que no primeiro ciclo contou com 150 conferências municipais, 4 rodadas de conferências territoriais e 4 de conferências estaduais, com a participação de quase 50 mil sergipanos, resume-se no segundo ciclo de gestão a apenas 8 conferências territoriais.

Com a queda do processo de planejamento participativo, percebe-se uma ruptura da gestão com a proposta de se criar ambientes para o efetivo controle social das políticas públicas. Nesta fase, o tema avaliação toma um viés mais voltado à aferição simples de desempenho dos programas estratégicos, do que as relacionadas à medição de resultados e impactos em termos de mudanças estruturais. A gestão apresenta uma conotação de monitoramento e avaliação mais relacionada ao acompanhamento físico-financeiro de projetos do que a promoção de processos relacionados à governança local e formação de capital social.

Com a junção das áreas de administração e planejamento, materializada através da criação da nova SEPLAG – Secretaria de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão nasce a SUMAP – Superintendência de Monitoramento e avaliação que surge para implantar o projeto denominado “Sala de situação”. O objetivo da criação desta estrutura era validar anteprojetos estratégicos para o Governo e conseqüente proceder ao monitoramento e avaliação de programas e ações prioritárias, em execução no estado.

A “sala de situação” fora pensada para ser um instrumento efetivo do exercício de planejar. Neste projeto esperava-se que ela se tornasse uma importante ferramenta para identificar

situações preocupantes e problemas que ensejassem uma ação governamental imediata e corretiva. Para tal, a estrutura deveria ser capaz de capturar automaticamente os dados, construir indicadores sensíveis a proposta de intervenção, utilizar parâmetros oficiais para comparação e apresentar julgamento conclusivo desta comparação através de cores "avaliativas" de fácil compreensão, em um modelo mais conhecido como "sistemas *semafóricos*".

Esta estrutura possibilitaria a identificação de tendência através do acompanhamento sistemático e periódico dos indicadores de interesse. Para isso, a "sala de situação" contaria com a SUPES – Superintendência de Estudos e Pesquisas, idealizadora dos projetos "observatório de Sergipe" e "sala de situação", que garantiria uma parte da base de dados para retroalimentar o modelo proposto. No ciclo da gestão da informação para processos de monitoramento e avaliação esta estrutura seria responsável pelo processo contínuo de articulação de quatro tipos de atividades:

- Coleta, tabulação e processamento de dados, produzindo planilhas de indicadores e gráficos;
- Análise e comparação de dados;
- Avaliação de problemas, intervenções e tomada de decisões; e
- Divulgação das informações para retroalimentar o sistema e permitir o controle social.

O esquema abaixo mostra o modelo proposto pela SEPLAG para o monitoramento e avaliação no âmbito do sistema estadual de planejamento. Nele está apresentado como seria a interação dos principais instrumentos criados para auxiliar o planejamento governamental na realização do monitoramento e avaliação de seus programas estratégicos:



Figura 8 - MODELO ESTADUAL DE PLANEJAMENTO



Fonte: SEPLAG, 2011.

Não obstante o esforço de tentar introduzir a proposta da gestão para monitorar e avaliar planos estratégicos e planos plurianuais, a partir de estruturas informacionais, como as relacionadas aos projetos “Observatório de Sergipe” e da “Sala de Situação”, a falta de investimentos tanto em estudos e pesquisas como em novas tecnologias da informação para dar o suporte aos fluxos de dados e informações acabou por prejudicar a implantação do modelo pensado.

Quanto à proposta de criação das instâncias deliberativas a ser materializado nos conselhos representativos de setores e regiões, ou conselhos de desenvolvimento, ela nunca se efetivou, e o que se presenciou foram alguns poucos conselhos municipais, que se tornaram espaços de discussões, mais políticas do que contextualizadas ao desenvolvimento local. Um grande exemplo são os Conselhos de Desenvolvimento Municipal(CONDEM’s). Estes conselhos tiveram como motivação para sua implantação os recursos do Projeto Prosperar, concluindo que a reestruturação dos mesmos não vinha de processos naturais ligados à existência de capital social e sim por motivação advinda da simples possibilidade de acessar os recursos do programa.

No campo dos instrumentos legais do planejamento, os quais deveriam potencializar as ferramentas e técnicas pensadas neste último ciclo de gestão, o que se observou é que a forma como os programas e ações foi concebida dificulta a proposição de bons desenhos de estudos avaliativos. Os PPA's, por exemplo, apresentam muitas sobreposições entre as ações, o que dificulta o isolamento da previsão de investimento tanto em nível de responsabilidades dos órgãos públicos quanto ao nível de distribuição espacial, este último devido a não delimitação precisa dos investimentos em cada território, o que acaba por prejudicar todo o processo de monitoramento e avaliação no que tange aos resultados e impactos territoriais dos investimentos realizados.

Neste sentido, nasce a proposta desta dissertação para realização de uma avaliação preliminar de resultados da política estadual, materializada pelo PDTP, através dos indicadores do desenvolvimento tanto em nível de estado, quanto em relação aos territórios do planejamento. As próximas seções serão destinadas a atualização das matrizes de indicadores dos planos, no sentido de proceder a uma breve reflexão sobre os caminhos e descaminhos que a política estadual vem tomando nesses últimos anos, a partir do comportamento evolutivo dos indicadores socioeconômicos, logicamente pensando a política de maneira integrada às ações dos demais entes federados, notadamente às políticas em nível federal.

### **5.2.1 – Análises preliminares do PDTP no contexto estadual: O plano Desenvolver-SE**

Como descrito no capítulo IV, o Desenvolver-SE foi um grande plano de desenvolvimento construído e pensado para promover o crescimento econômico estadual mais robusto através da busca por mudanças estruturais na economia sergipana, tanto em nível de setores econômicos como em participação do interior na composição da riqueza estadual. O Desenvolver-SE trazia consigo diretrizes e metas compromissadas em sinalizar, estimular, apoiar e induzir a economia sergipana no rumo do crescimento, elevando a sua competitividade e proporcionando a inclusão pela renda.

Como instrumento de médio a longo prazos, o plano tinha como meta temporal para efetivar as mudanças socioeconômicas propostas, o período de dez anos, que compreendia

a década de 2007-2017. O alcance dessas metas seria medido através dos indicadores de resultados propostos na matriz de indicadores<sup>23</sup> do Desenvolver-SE. Nesta matriz constava uma linha de base para cada indicador, que se referia a posição mais atualizada possível para ele à época. Com isso, houve a possibilidade de propor a atualização parcial desta base para buscar medir se as transformações esperadas já foram atingidas, e caso não, se diante a evolução atual, há possibilidade de alcançar ao final do horizonte proposto. Abaixo segue a tabela dos indicadores do Desenvolver-SE. Ver tabela 4.

---

<sup>23</sup> Esta matriz foi reproduzida do documento oficial do Desenvolver-SE cabendo observar que foram encontradas algumas inconsistências quanto à linha de base. Para alguns indicadores foi necessário fazer uma atualização devido às divergências encontradas quanto a valores e variações percentuais. Com isso, algumas projeções feitas para evolução do indicador foram recalculadas. Quanto ao PIB, a matriz não levou em conta que as variações no indicador propostas eram em taxas reais de crescimento e não nominais, portanto a meta esperada para o indicador em volume teve que ser recalculada usando o deflator implícito do PIB e projetando-o até 2017.

**Tabela 4 – MATRIZ DE INDICADORES DESENVOLVER-SE ATUALIZADA**

MATRIZ DE INDICADORES DESENVOLVER-SE					
INDICADORES	Linha de base(2007)	Situação atual	Situação desejada(2017)	Variação em dez anos	Fontes
Crescimento do PIB	5,50%	3,60%	7%	94,00%	Fonte: Observatório, 2013
PIB nominal	16,9 bilhões	27,8 bilhões	40,56 bilhões	140,00%	Fonte: Observatório, 2013
PIB per capita	R\$ 6,8 mil	R\$ 13,1 mil	R\$ 17,9 mil	163,2%	Fonte: Observatório, 2013
% PIB industrial	33,30%	28,90%	38,32%	15,07%	* PIB 2012 (antiga Base)
Participação do PIB do Interior	45,8%	46,60%	60%	36,36%	Fonte: Observatório, 2013
Participação de Sergipe nas exportações do nordeste	1,10%	0,49%	1,53%	39,09%	Fonte: MDIC, 2014
Pessoas abaixo da linha de pobreza	912 mil	265.742	0	-	* Fonte: MDS, 2013
Produção de grãos	261 mil	772.740	520 mil	99,23%	Fonte: PAM, 2014
Rebanho bovino	1.061 mil	1.218 mil	1.400 mil	31,95%	Fonte: PPM, 2014
Empresas formais abertas	3.493	4.515	4.961	42,62%	Fonte: JUCESE
Requerimento de patentes	21	46	40	90,47%	Fonte: INPI, 2014
Estoque de empregos formais	186 mil	417.023	367 mil	97,31%	Fonte: Caged, 2014
Matriculas ensino profissionalizante	3325	15.452	22.038	125%	Fonte: INEP, 2014
Movimentação de passageiros no aeroporto	691 mil	1.377.535	1.382 mil	100%	Fonte: Infraero, , 2014
Capacidade embarque de cargas no porto	1800 ton	2.215	3.600	100%	Fonte: Infraero, 2014
Cobertura de rede de distribuição de água potável (% de domicílios atendidos)	88,18%	86,17%	100%	16,03%	Fonte: PNAD, 2014
Esgoto tratado(% domicílios atendidos)	30,27%	41,07%	80%	98,21%	Fonte: PNAD, 2014
Nº aterros sanitários implantados	0	1	8	-	Fonte: SEMARH/ADEMA, 2014
Bacias em processo de revitalização	1	0	6	-	Fonte: SEMARH/ADEMA, 2014
Nº de complexos Empresariais integrados e implantados	0	1	8	-	Fonte: SEDURB, 2014
Unidades produtivas territórios implantadas	0	0	8	-	Fonte: SEDURB, 2014
Centros territoriais de comercialização implantados	0	0	8	-	Fonte: SEDURB, 2014
CVTs territoriais implantados	1	1	8	-	Fonte: SEDURB, 2014
Escolas técnicas estaduais implantadas	2	4	8	-	Fonte: INEP
Déficit habitacional(nº de U.H.s)	22.000	77.756	0	-	Fonte: Fundação João Pinheiro, 2012

Fonte: SEPLAN/DESENVOLVER-SE, 2007.

Desde a implantação do PDTP, no ano de 2007, a economia sergipana vem passando por transformações, tanto no campo econômico como no social. Esta constatação pode ser feita a partir da análise mais detalhada dos indicadores de resultado previstos no plano de desenvolvimento estadual - Desenvolver-SE.

Para medir as mudanças estruturais esperadas para economia sergipana, o indicador PIB – Produto Interno Bruto foi o escolhido. Com as intervenções propostas pelo plano, esperava-se que o PIB apresentasse um crescimento médio real de 7% ao ano, porém os últimos resultados oficiais do PIB, mostram que além desta variação não ser alcançada, o PIB estadual vem acumulando taxas menores de crescimento nos últimos anos, e atualmente giram em torno de 3,6%, base antiga, e 1,1%, na nova série<sup>24</sup>. Ver tabela 4.

Como resultado das baixas taxas de crescimento verificadas no período, a variação esperada tanto para o PIB nominal como para o PIB per capita, em volume, ainda não foi alcançada e provavelmente, nesse ritmo, em 2017 a produção estadual não atingirá a meta sugerida. Com relação à proposta de promover a interiorização do desenvolvimento econômico, alguns anos depois se observa que a participação do interior na geração da riqueza estadual<sup>25</sup> praticamente permaneceu inalterada. Em 2002, os territórios interioranos respondiam por 45,8% do PIB estadual, dez anos depois esta participação passou para 46,6%, distante da meta de 60% prevista para o indicador. Ver tabela 4.

Com relação à competitividade da economia sergipana, a participação do valor adicionado da indústria na composição da riqueza estadual, a participação de Sergipe nas exportações nordestinas e a capacidade de embarque de cargas são indicadores capazes de avaliar tal fenômeno. A meta com relação à participação do VA industrial na economia sergipana era para 38,32%, em 2017, dados mais atuais apontam para uma participação de 28,9%, abaixo da verificada na linha de base que foi de 33,30%, ou seja, a indústria vem perdendo, ano a ano, espaço na economia local. Referente às exportações, em 2007, o estado respondia por 1,1% das exportações regionais, em 2014, esta participação passou para 0,49%, abaixo da

---

<sup>24</sup> O Sistema de Contas Nacionais e Regionais está passando por mudanças metodológicas seguindo agora as recomendações do Manual SNA 2008. O IBGE está realizando a revisão da base do Sistema de Contas Nacionais, cuja nova série, com referência em 2010, foi divulgada este ano, porém apenas para o recorte nacional e estadual.

<sup>25</sup> Como não ficou claro qual o recorte utilizado para definir a porção referente ao interior do estado, foi feito o isolamento do território da grande Aracaju para medir a interiorização, a partir do indicador PIB.

meta de 1,53%, estipulada no plano. Já a capacidade de embarque de cargas no porto, a meta era chegar a 3.600 toneladas, um crescimento de 100%, atualmente, segundo a Infraero, a capacidade não passa de 2.215 toneladas, contra 1.800 apontada para linha de base. Ver tabela 4.

No aspecto social foi possível perceber a evolução de alguns indicadores, porém cabe apenas observar a necessidade de isolar possíveis efeitos de políticas federais, notadamente a participação dos programas de acesso a bens de consumo familiar assim como dos benefícios sociais ligados a transferência direta de recursos, para que com isso saibamos se a renda do trabalho tem sido primordial na evolução mencionada.

No caso dos benefícios, por exemplo, a noção que se tem é que os mesmos ajudaram a população sergipana a saltar de 912 mil pessoas abaixo da linha da pobreza, em 2007, para cerca de 265 mil em 2013. Com relação a este ponto, importante ressaltar que a meta para o indicador no Desenvolver-SE era zerar, ou seja, nenhuma pessoa abaixo da linha da pobreza até 2017. Ver tabela 4.

Como em todos os ciclos do planejamento estadual, direta ou indiretamente, um dos objetivos da política era acabar com a pobreza, os estudos do professor Oliveira(2013) caminharam no sentido de buscar isolar efeitos das políticas de intervenção direta. Contratado pelo Estado de Sergipe, através do NAPP – Núcleo de apoio à pesquisa e desenvolvimento de políticas públicas de combate à pobreza, coordenado pela SEPLAG, sua pesquisa constatou que parte dos resultados em termos de mais acesso da população pobre, deve ser creditada, em boa parte, a um aumento na parcela da renda advinda das transferências governamentais e aposentadorias, do que propriamente à geração de emprego e renda.

Segundo Oliveira:

(...) Um primeiro aspecto a ser observado é que a renda familiar dos extremamente pobres diminuiu de R\$ 228,17 para R\$ 152,10. Essa variação deve ser creditada à intensa redução da renda do trabalho, que passou de R\$ 173,58 para R\$ 36,23. A queda na renda das famílias em condição de pobreza extrema não foi mais intensa por conta do aumento no valor médio da renda de transferências, que aumentou de R\$ 26,52 para R\$ 98,58. Dentre as famílias pobres, a perda na renda do trabalho foi menos intensa, de R\$ 348,63 para R\$ 308,17, sendo tal perda sobrepujada pelo aumento da renda de programas sociais, de R\$ 13,15 para R\$ 92,07. Em ambas as condições de pobreza são

desprezíveis os valores das rendas de aposentadorias e pensões, bem como de ativos e doações. (OLIVEIRA, 2013, P.4)

**Tabela 5 - ORIGEM DA RENDA POR CONDIÇÃO DE POBREZA**

Tabela 1							
Valores das rendas familiares médias por fonte segundo condição de pobreza - Sergipe, 2001 e 2011 (maio/2012=100)							
Ano	Condição	Valor médio das fontes - R\$					
		Todos os trabalhos	Aposentadorias e pensões	Ativos e doações	Programas sociais e outros dividendos	Renda familiar	Renda familiar per capita
2001	Pobreza extrema	173,58	11,18	16,89	26,52	228,17	44,47
	Pobreza	348,63	49,93	10,42	13,15	422,14	104,92
	Não pobre	1.243,66	349,39	28,11	4,04	1.625,19	561,96
	Total	968,50	259,21	23,61	7,94	1.259,26	424,20
2011	Pobreza extrema	36,23	8,89	8,39	98,58	152,10	47,09
	Pobreza	308,17	33,20	9,89	92,07	443,33	108,41
	Não pobre	1.455,93	516,28	29,95	45,39	2.047,55	783,33
	Total	1.322,31	463,22	27,73	50,66	1.863,92	708,23

Fonte: PNAD 2001 a 2011

Alguns indicadores propostos relacionavam-se ao desempenho da política, porém com forte reflexo sobre os resultados esperados. Como mencionado no capítulo sobre o PDTP, algumas intervenções foram propostas no sentido de proporcionar estruturas básicas para fortalecer os arranjos e as cadeias produtivas locais. Pretendia-se instalar 8 (oito) CEI – Complexos empresariais integrados e 8(oito) CVT – Centro de vocação tecnológica. Dados da SEDURB – Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano apontaram que até o momento só foi construído 1(um) CEI e 1(um) CVT, no território centro sul sergipano. Com relação a unidades produtivas e centro territoriais de comercialização, também previsto 8(oito), uma em cada território, até o presente momento, apenas os relatórios do Prosperar apontam para alguns projetos produtivos, porém com baixa capacidade de escala e de acesso a mercados regionais. Ver tabela 4.

O Desenvolver-SE tinha como um de seus fundamentos, a questão da promoção do crescimento econômico e social, porém com respeito ao meio ambiente. A idéia de fomentar um desenvolvimento de maneira sustentável fica evidenciada nas metas relacionadas à cobertura de água potável e esgotamento sanitário nos domicílios sergipanos, assim como na proposta para implantação de 8(oito) aterros sanitários e o início do processo de revitalização em 6(seis) bacias hidrográficas de Sergipe. Quanto à cobertura de água potável cuja meta é de 100% até 2017, o índice se encontra atualmente em 86,17%, menor do que o verificado na linha de base, ou seja, 88,18%. Já à cobertura de esgotamento sanitário, cuja meta é de 80%, atualmente está em 41,07%, bem longe do

alvo. Por fim, atualmente o estado conta com apenas um aterro sanitário e nenhuma bacia hidrográfica em processo de revitalização. Ver tabela 4.

Os indicadores relacionados à oferta de ensino técnico e profissionalizante em Sergipe mostraram certa evolução. As matrículas no ensino profissionalizante saltaram de 3.325 em 2007 para 15.452, em 2014, não obstante a meta para 2017 ser de 22.038 matrículas e o governo federal ter participação nesse volume. Além disso, foram implantadas mais duas escolas técnicas estaduais. Ver tabela 4.

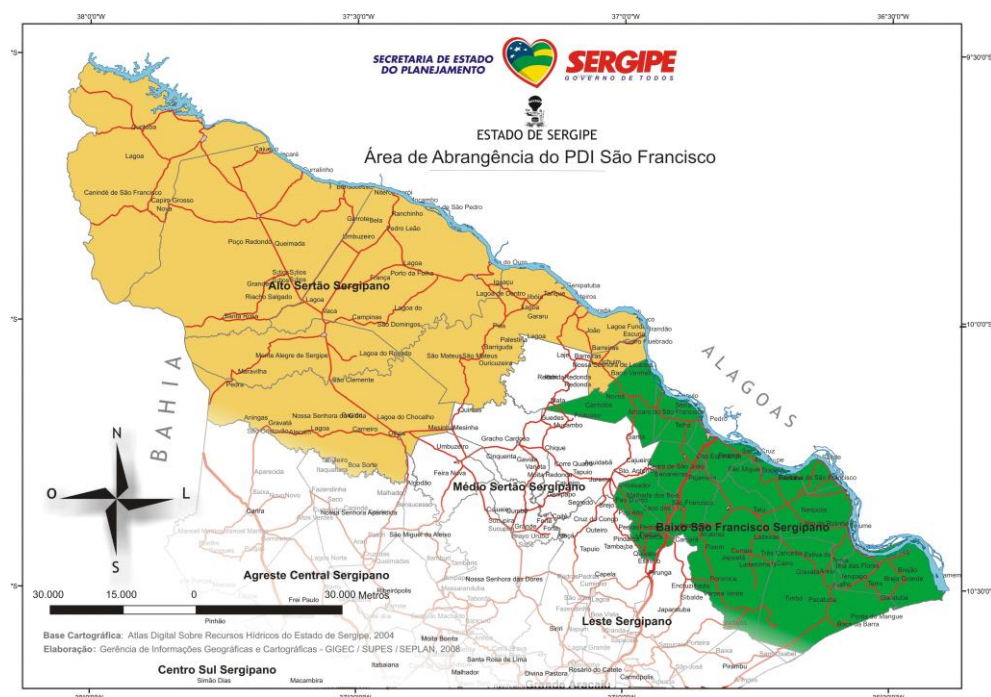
Outros indicadores tiveram destaque a acabaram por superar as metas propostas, são eles: A produção de grãos, rebanho bovino, requerimento de patentes, estoque de empregos formais e a movimentação de passageiros no aeroporto, lembrando que alguns desses são mais conjunturais, ou seja, dependem em parte do desempenho da economia nacional, além de se perceber certo subdimensionamento no momento de definição das metas para os referidos indicadores. Ver tabela 4.

#### **5.2.2 – O PDTP no contexto local: Uma análise preliminar da política na região do Vale do São Francisco**

A região do Vale do São Francisco compreende os territórios do Alto Sertão Sergipano e do Baixo São Francisco. Uma região marcada por altos índices de pobreza, falta de oportunidade de emprego e baixo volume de atividades econômicas, notadamente industrial. Essa região é composta por 21 municípios que respondem por 31% do território estadual e que concentra  $\frac{1}{4}$  de todas as pessoas em situação de pobreza no estado.(IBGE, 2010.)



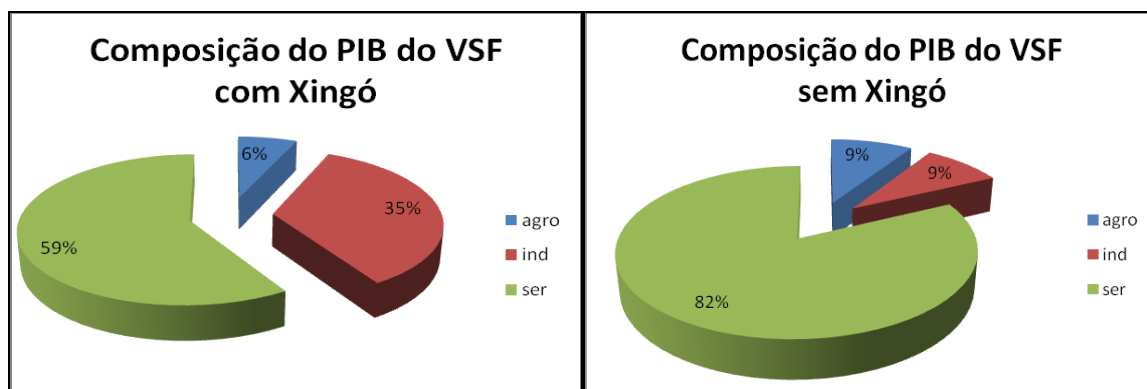
## Mapa 7 - REGIÃO VALE DO SÃO FRANCISCO



Fonte: SEPLAN, 2009.

A região responde por 12% da riqueza gerada do estado, porém se retirarmos o município de Canindé do São Francisco, onde está localizada a usina hidroeétrica de Xingó, esse percentual cai para 7% apenas. Para se ter uma noção do impacto da atividade na composição da riqueza da região, o gráfico 1 mostra a participação dos setores com e sem Xingó<sup>26</sup>.

Gráfico 1 - COMPOSIÇÃO DA RIQUEZA VALE DO SÃO FRANCISCO

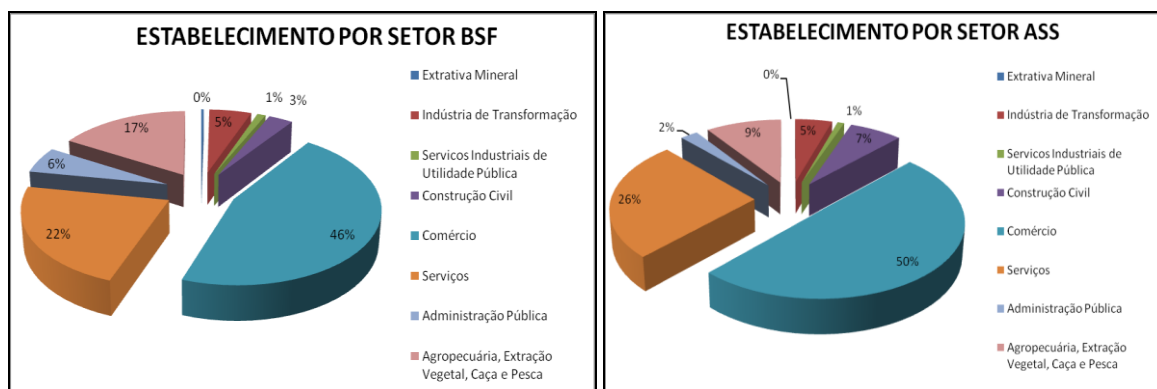


IBGE/SEPLAG – Contas Municipais, 2012.

<sup>26</sup> Apenas para efeito ilustrativo foi isolado o município de Canindé do São Francisco onde está localizada a usina hidroeétrica de Xingó para tentar mostrar a influência da geração de energia no setor industrial da região e conseqüentemente na geração da riqueza local.

Outra informação que denota a baixa participação da indústria é a característica dos empreendimentos formais observados nos territórios. O gráfico 2 permite observar que a grande maioria dos estabelecimentos formais da região são ligados ao comércio e aos serviços que repondem por 70% em média para os dois territórios.

**Gráfico 2 - ESTABELECIMENTOS FORMAIS VALE DO SÃO FRANCISCO**



Fonte: MTE, RAIS/CAGED, 2014.

Se analisarmos a participação da indústria na oferta dos empregos da região, tanto entre os territórios como dentro dos territórios, observa-se pouca evolução nesses últimos anos. O Alto Sertão manteve um percentual de 7%, já no Baixo São Francisco este percentual saiu de 24% em 2002 para 12% em 2014. Apenas Nossa Senhora da Glória, Amparo do São Francisco e Muribeca tiveram crescimento na participação. Ver tabela 6.

Tabela 6 - PERCENTUAL DE EMPREGOS NA INDÚSTRIA<sup>27</sup>

Participação de empregos no setor industrial dos territórios sergipanos			
TERRITÓRIO - Sergipe	% Indústria 2002	% Indústria 2007	% Indústria 2014
<b>SERGIPE</b>	<b>12%</b>	<b>12%</b>	<b>14%</b>
<b>ALTO SERTÃO SERGIPANO</b>	<b>7%</b>	<b>7%</b>	<b>7%</b>
Se-Caninde de Sao Francisco	10%	6%	4%
Se-Gararu	0%	0%	1%
Se-Monte Alegre de Sergipe	3%	2%	1%
Se-Nossa Senhora da Gloria	9%	16%	16%
Se-Nossa Senhora de Lourdes	1%	0%	3%
Se-Poco Redondo	1%	1%	1%
Se-Porto da Folha	8%	5%	3%
<b>BAIXO SÃO FRANCISCO</b>	<b>24%</b>	<b>11%</b>	<b>12%</b>
Se-Amparo de Sao Francisco	1%	1%	2%
Se-Brejo Grande	1%	0%	0%
Se-Canhoba	2%	1%	2%
Se-Cedro de Sao Joao	14%	9%	0%
Se-Ilha das Flores	0%	0%	0%
Se-Japoata	1%	8%	1%
Se-Malhada dos Bois	15%	13%	1%
Se-Muribeca	0%	1%	34%
Se-Neopolis	25%	23%	20%
Se-Pacatuba	69%	10%	8%
Se-Propria	11%	17%	14%
Se-Santana do Sao Francisco	11%	6%	6%
Se-Sao Francisco	2%	3%	0%
Se-Telha	8%	10%	5%

Fonte: MTE, RAIS/CAGED, 2014.

A tabela 7 apresenta uma síntese das intervenções do Estado na região do Vale do São Francisco, nesses últimos anos. Somente no projeto de irrigação Jacaré Curituba havia uma previsão de investimentos na ordem de R\$ 100.000.000,00 onde o carro chefe seria a construção do canal de Xingó e a interligação com o perímetro irrigado Manoel Dionísio. Esses projetos cujos recursos seriam em grande parte vindos do PAC – Programa de aceleração do crescimento, ainda estão em fase de elaboração de ante-projetos e não chegaram a se efetivar. Com isso observa-se que a participação de investimentos estadual em projetos para geração de emprego e renda foi bem menor do que o observado para outras áreas.

<sup>27</sup> Importante destacar que em todos os outros territórios do planejamento, o percentual de empregos formais na indústria em relação ao estoque de empregos do território cresceu para o mesmo período.

**Tabela 7 – MATRIZ GERAL DE INVESTIMENTOS - VALE DO SÃO FRANCISCO**

QUADRO DE INVESTIMENTOS NA REGIÃO DO VALE DO SÃO FRANCISCO				
Território	Programas e ações	Área de atuação		Valor
Alto Sertão	Programa de construção da adutora do semi-árido e automação, recuperação e ampliação do sistema integrado das adutoras do Alto Sertão e sertaneja.	Abastecimento de água	R\$	86.169.171,18
Vale do SF	Instalar energia elétrica	Infraestrutura social	R\$	20.219.783,26
Vale do SF	Construção de casas	Infraestrutura habitacional	R\$	21.890.190,91
Vale do SF	Clínicas, hospitais e centros de especialidades odontológicas e bases do SAMU	Saúde	R\$	39.860.204,05
Vale do SF	Creches e escolas	Educação	R\$	8.512.114,37
Vale do SF	pavimentação e construção de rodovias	infraestrutura urbana	R\$	75.506.154,22
Vale do SF	água e esgotamento	infraestrutura urbana	R\$	25.112.780,32
Vale do SF	Núcleo industrial, apoio indústria de confecções, projeto irrigação Jacaré curituba, entreposto de pesca, indústria de frutas e assistência técnica	infraestrutura produtiva	R\$	105.945.792,01
Vale do SF	Centros sociais e reforma de casas	Infraestrutura social	R\$	463.110,60
Vale do SF	Ginásios, quadra de esporte, delegacia, praças, transporte escolas e terminal rodoviário	Infraestrutura urbana	R\$	11.749.390,58
Total investido na Região do Vale do São Francisco			R\$	395.428.691,50

Fonte: SEPLAG, 2014.

Dentre os projetos realizados na região do Vale do São Francisco cujo viés é geração de emprego e renda, destacam-se as ações/obras/serviços, os programas e os valores investidos pelo governo do Estado, nesses últimos anos. Esses recursos se mostraram insuficientes para alterar a dinâmica da produção local. O núcleo industrial de laticínios em N. S. da Glória não se efetivou abrindo espaço para as grandes indústrias de laticínios explorarem a atividade em detrimento da organização social idealizada para o modelo de intervenção. Ver tabela 8.

**Tabela 8 - MATRIZ DE INVESTIMENTOS: PROGRAMAS DE EMPREGO E RENDA**

<b>QUADRO DE INVESTIMENTOS EM PROGRAMAS DE GERAÇÃO EMPREGO E RENDA -REGIÃO DO VALE DO SÃO FRANCISCO</b>		
<b>AÇÃO/OBRA/SERVIÇO</b>	<b>PROGRAMA</b>	<b>VALOR (R\$)</b>
CEDRO DE SÃO JOÃO - Implementar entreposto de pesca (Prosperar)	Prosperar - Programa de Combate à Pobreza Rural (PCPR)	R\$ 81.000,00
Capacitação de Aperfeiçoamento de Artesãos em Santana do São Francisco	Promoção da Igualdade no Mundo do Trabalho	R\$ 24.200,00
N.S. da Glória - Núcleo Industrial	Distritos/Núcleos Industriais de Sergipe - Implantação/Melhorias	R\$ 683.437,73
Apoiar a implantação da Indústria Diana Confecções & Cia Ltda.	Sergipe Competitivo	R\$ 405.000,00
Apoiar a Implantação da Indústria Frutas da Terra Ind. Com. LTDA	Sergipe Competitivo	R\$ 1.375.000,00
GARARU - Executar urbanização turística da orla (Sergipe Cidades)	Sergipe Cidades	R\$ 731.704,81
Apoiar a Implantação da Indústria Maroluc Confecções LTDA	Sergipe Competitivo	R\$ 35.000,00
<b>TOTAL INVESTIDO</b>		<b>R\$ 3.335.342,54</b>

Fonte: SEPLAG, 2014.

Com relação ao programa Sergipe Cidades, observou-se poucas ações diretas para geração de emprego e renda com viés para o incentivo ao fomento dos arranjos e cadeias produtivas locais, não obstante estas serem um dos eixos norteadores do programa. No território, o programa quase que se resumiu a dotação de equipamentos sociais públicos. Ver tabela 9.

**Tabela 9 - MATRIZ DE INVESTIMENTOS SERGIPE CIDADES**

<b>QUADRO INVESTIMENTO SERGIPE CIDADES - REGIÃO DO VALE DO SÃO FRANCISCO</b>		
<b>AÇÃO/OBRA/SERVIÇO</b>	<b>ÁREA</b>	<b>VALOR (R\$)</b>
AMPARO DO SÃO FRANCISCO - Construção de Delegacia de Pequeno Porte (Sergipe Cidades)	Infraestrutura urbana	R\$ 927.147,86
CANHOBA - Executar pavimentação no Conjunto Abílio José da Cruz e ruas da sede (Sergipe Cidades)	Infraestrutura urbana	R\$ 474.685,34
GARARU - Executar urbanização turística da orla (Sergipe Cidades)	Infraestrutura turística	R\$ 731.704,81
ILHA DAS FLORES - Construção de quadra de esportes (Sergipe Cidades)	Infraestrutura urbana	R\$ 909.686,83
MALHADA DOS BOIS - Construção de delegacia de pequeno porte (Sergipe Cidades)	Infraestrutura urbana	R\$ 739.348,51
POÇO REDONDO - Construção de creche no povoado Sítios Novos (Sergipe Cidades)	Educação	R\$ 1.413.675,59
POÇO REDONDO - Construção de escola profissionalizante no Povoado Queimada Grande (Sergipe Cidades)	Educação	R\$ 4.425.753,91
POÇO REDONDO - Construção de quadra de esportes no Povoado Sítios Novos (Sergipe Cidades)	Infraestrutura urbana	R\$ 1.203.003,74
PORTO DA FOLHA - Construção de quadra com arquibancada no povoado Lagoa da Volta( Sergipe Cidades)	Infraestrutura urbana	R\$ 1.079.775,83
PROPRIÁ - Executar esgotamento sanitário no povoado São Vicente e no Conjunto Maria do Carmo (Sergipe Cidades)	Infraestrutura urbana	R\$ 2.968.675,35
TELHA - Construção de delegacia de pequeno porte (Sergipe Cidades)	Infraestrutura urbana	R\$ 801.895,42
NOSSA SENHORA DA GLÓRIA - Executar pavimentação granítica do bairro Nova Cohab (Sergipe Cidades)	Infraestrutura urbana	R\$ 1.334.954,78
PACATUBA - Construção de praça no Bairro Bugio (Sergipe Cidades)	Infraestrutura urbana	R\$ 439.646,84
CANHOBA - Construção de delegacia de pequeno porte (Sergipe Cidades)	Infraestrutura urbana	R\$ 811.138,36
CANINDÉ DO SÃO FRANCISCO - Construção de terminal rodoviário (Sergipe Cidades)	Infraestrutura urbana	R\$ 965.099,86
PACATUBA - Executar pavimentação granítica em : Povoado Boca da Barra; Povoado Ponta do Mangues (Sergipe Cidades)	Infraestrutura urbana	R\$ 416.390,53
BREJO GRANDE - Executar pavimentação no povoado Brejão (Sergipe Cidades)	Infraestrutura urbana	R\$ 642.467,47
MONTE ALEGRE - Executar pavimentação em diversas ruas (Sergipe Cidades)	Infraestrutura urbana	R\$ 822.927,99
PROPRIÁ - Construção de quadra de esportes com arquibancada na escola Joana de Freitas Barbosa (Sergipe Cidades)	Infraestrutura urbana	R\$ 1.013.052,70
POÇO REDONDO - Construção de praça no Bairro São José (Sergipe Cidades)	Infraestrutura urbana	R\$ 424.029,86
<b>TOTAL INVESTIDO</b>		<b>R\$ 22.545.061,58</b>

Fonte: SEPLAG, 2014.

A escolha por fazer uma avaliação na região do vale do São Francisco justifica-se por ser justamente nesses territórios onde foi possível observar certo desvirtuamento da proposta contida inicialmente nos planos de desenvolvimento para a região. A grande dificuldade para por em prática as idéias do PDI – Plano de Desenvolvimento Integrado São Francisco, o viés mais social observado nos projetos do Programa Sergipe Cidades e o baixíssimo

capital social capaz de otimizar os recursos do Projeto Prosperar motivou a análise à luz dos indicadores, para estes territórios.

Como foco é analisar a evolução socioeconômica da região do Vale do São Francisco, a idéia foi fazer a atualização das matrizes de indicadores previstas nos planos de desenvolvimento do Alto Sertão Sergipano e do Baixo São Francisco, territórios compreendidos dentro da região. Ver tabelas 10 e 11.

Com relação ao Alto Sertão a participação do território na composição da riqueza caiu de 11,10% para 8,40%. A proposta de diminuir a participação da indústria, notadamente a dependência da geração de energia elétrica para riqueza local, para abrir espaço para agropecuária, evidenciado pela proposta do PDI São Francisco também não se efetivou. A participação da agropecuária manteve-se em 6%, enquanto a indústria viu sua participação cair bem mais do que fora planejado, respondendo hoje por 46%. Os demais indicadores ainda não conseguiram atingir as metas esperadas, a exemplo das matrículas no ensino profissionalizante, que cresceram, mas ainda estão longe do alvo e o número de empregos e estabelecimentos formais, ainda bem abaixo das metas. Ver tabela 10.

**Tabela 10 - MATRIZ DE INDICADORES ALTO SERTÃO SERGIPANO**

INDICADORES	LINHA DE BASE	SITUAÇÃO ATUAL	SITUAÇÃO DESEJADA 2017	FONTE
% PIB industrial	72%	46%	63,00%	Contas Regionais, 2013
% PIB agropecuário	6%	6%	9,00%	Contas Regionais, 2013
% PIB serviços	22%	48%	28,00%	Contas Regionais, 2013
PIB per capita	R\$ 10.717,44	R\$ 15.680,10	R\$ 17.797,47	Contas Regionais, 2013
% do PIB territorial no estado	11,10%	8,40%	11,40%	Contas Regionais, 2013
Matrículas em ensino profissionalizante	166	413	1100	INEP, 2014
Número de empregos formais	8357	12375	75882*	MTE, RAIS/CAGED, 2014
Número de estabelecimentos formais	1.357	933	1.935	MTE, RAIS/CAGED, 2015

Fonte: SEPLAN - Plano territorial de Desenvolvimento do Alto Sertão Sergipano, 2007.

\*A meta para este indicador teve que ser recalculada, pois a linha de base que constava no documento oficial dos planos não bateu com as informações constantes na base atual da RAIS/MTE.

Com relação ao Baixo São Francisco a participação do território na composição da riqueza estadual caiu de 3,90% para 3,80%. A participação da indústria na composição da riqueza do território saiu de 18,0% para 11,3%, sendo que a meta é de 28,0%, até 2017. A participação da agropecuária também caiu de 13,0% para 8,3%. A princípio é possível perceber a estagnação que se encontra o território, muito dependente dos serviços para geração da riqueza local, serviços esses, na maioria das vezes com baixo valor agregado.

Excetuando as matrículas em ensino profissionalizante que superou a meta proposta, os demais indicadores ainda não atingiram as metas esperadas, a exemplo do número de emprego e estabelecimentos formais. Ver tabela 11.

**Tabela 11 - MATRIZ DE INDICADORES BAIXO SÃO FRANCISCO**

INDICADORES	LINHA DE BASE	SITUAÇÃO ATUAL	SITUAÇÃO DESEJADA 2017	FONTE
% PIB industrial	18%	11,3%	28,00%	Contas Regionais, 2013
% PIB agropecuário	13%	8,30%	26,00%	Contas Regionais, 2013
% PIB serviços	69%	80,40%	46,00%	Contas Regionais, 2013
PIB per capita	R\$ 4.164,04	R\$ 8.374,53	R\$ 8.916,58	Contas Regionais, 2013
% do PIB territorial no estado	3,90%	3,80%	7,80%	Contas Regionais, 2013
Matrículas em ensino profissionalizante	0	949	563	INEP, 2014
Número de empregos formais	11.412	13.128	22.481*	MTE, RAIS/CAGED, 2014
Número de estabelecimentos formais	1.478	939	2.108	MTE, RAIS/CAGED, 2015

Fonte: SEPLAN - Plano territorial de Desenvolvimento do Baixo São Francisco Sergipano, 2007.

\*A meta para este indicador teve que ser recalculada, pois a linha de base que constava no documento oficial dos planos não bateu com as informações constantes na base atual da RAIS/MTE.



## **6 - CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A construção deste trabalho foi uma grande odisséia cuja peregrinação passou pela busca por documentos e referências que possibilitassem trazer à tona componentes teóricos que embasaram a construção de um modelo de desenvolvimento, a partir das novas abordagens do desenvolvimento regional, tanto em nível nacional como em nível local. Neste último caso, através da apresentação da experiência do Estado de Sergipe na idealização, implantação e implementação da sua política de desenvolvimento regional e territorial.

Dentre os resultados gerais desta pesquisa destaca-se a revisão tanto do modelo de desenvolvimento regional do Brasil como de um modelo Estadual de planejamento e gestão, mais precisamente do caso Sergipe; o levantamento de pontos importantes para a discussão sobre crescimento econômico à luz das novas abordagens do desenvolvimento regional; a apresentação de um estudo de caso referente a uma política local de desenvolvimento (PDTP); e a atualização de uma base de indicadores relacionados ao desenvolvimento local, disponibilizados nos Planos Desenvolver-SE e territoriais de desenvolvimento, que permitiu a realização de análises preliminares sobre os possíveis caminhos da política sergipana de desenvolvimento.

Com relação à existência de integração entre as escalas espaciais de atuação da Política Nacional com políticas locais de desenvolvimento, notadamente o caso PDTP Sergipe, algumas reflexões levam a conclusão sobre uma falta de ajuste preciso do recorte territorial e setorial de cada política, fato observado por Sergipe ter pouca ou quase nenhuma participação nos grandes projetos de integração produtiva do Governo Federal. Como exemplo temos a perda da instalação da refinaria de petróleo para Pernambuco, a desistência de investimentos em projetos como a carnalita, pela CVRD – Companhia do Vale do Rio Doce, a não efetivação da ZPE – Zona de Processamento para exportação no porto de Sergipe e por fim pela não liberação dos recursos por parte do BNDES para implantação do canal de Xingó, investimento que seria imprescindível para a viabilidade do projeto PDI São Francisco.

Outro ponto de destaque relaciona-se ao imenso distanciamento verificado na relação entre os três níveis federados, o que se chega à conclusão da existência de uma grande desarticulação entre o planejamento em nível federal e as necessidades e vocações locais,

em se tratando do desenvolvimento de estruturas produtivas integradas. A pesquisa chama atenção para relação entre a existência de capital social em nível local e as estratégias para formação de aglomerações produtivas; Não obstante alguns esforços para fomentar novas estruturas no estado, o que se percebe que os poucos arranjos e cadeias produtivas em Sergipe, sustentam-se muito devido à capacidade de algumas grandes empresas públicas estatais de atrair determinados insumos e serviços, e não pela existência de uma rede de empresas atuando de maneira sinérgica e cooperada, trocando conhecimento e inovando para acessar novos mercados.

Com relação às grandes diferenças intraterritoriais e interterritoriais ainda existentes no território brasileiro, análises sobre a forma de implementação da PNDR leva a atribuir este fenômeno à posição desprivilegiada de algumas regiões e estados na divisão do trabalho. Deficiências na estrutura produtiva local, a baixa capacidade de inovação tecnológica das empresas e a falta de qualificação técnica dos recursos humanos sugerem a incapacidade do Estado, através das atuais políticas para desenvolvimento regional, em articular as ações estruturantes necessárias para promoção do desenvolvimento integrado de novos espaços.

Sobre a implementação da política Estadual (PDTP – Sergipe), análises preliminares sugerem que não houve um processo de legitimação e institucionalização da proposta de territorialização das ações governamentais para integração das atividades produtivas nos territórios do planejamento. Os instrumentos legais do planejamento, PPA, Orçamentos públicos e relatórios de execução não conseguiram mostrar a relação entre o planejado e o executado, visto que não há registro do surgimento de novas estruturas produtivas, nem o desenvolvimento dos arranjos e cadeias produtivas locais mapeadas nos diagnósticos estaduais. Ver tabela 4.

Observou-se também que houve distanciamento entre as estratégias de desenvolvimento previstas nos planos de desenvolvimento e a execução da política, através dos Programas governamentais. A pesquisa sobre os investimentos públicos realizados pelo Estado de Sergipe, nesses últimos anos, denota um viés mais social das ações governamentais. Notadamente no segundo ciclo de gestão, entre 2011/2015, a visão estratégica de fortalecimento das vocações produtivas dos territórios como estratégia para promoção do desenvolvimento local perde espaço para políticas de intervenção direta, conforme apresentado no capítulo 4.

Outro ponto é com relação as falhas observadas na concepção e implementação dos programas de desenvolvimento integrado, fato corroborado pela não efetivação do PDI, pelo viés mais social dos projetos do Programa Sergipe Cidades e pela não observação acerca do baixo capital social existente em Sergipe, capaz de alavancar projetos associativos do Programa de Combate à Pobreza Rural, Projeto Prosperar. Aliado a isto, notou-se que houve mudanças nas estratégias de criar processos de governança local, a partir da formação do tipo de capital mencionado acima, fato evidenciado pela queda no processo do planejamento participativo, observado no segundo ciclo de gestão.

Com relação à análise dos indicadores das matrizes do Desenvolver-SE e Planos territoriais não obstante ao avanço observado em algumas áreas, as tão sonhadas mudanças na configuração espacial da geração de riqueza em Sergipe não foram alcançadas, visto que, 8 anos depois da implementação do PDTP, a produção ainda se encontra concentrada em poucos territórios.

Por fim, os resultados deste trabalho sugerem a necessidade de difundir pesquisas voltadas à melhoria contínua dos processos de planejamento e gestão governamental, no sentido de promover uma maior articulação e integração entre os entes federados e os setores e segmentos produtivos. Vislumbra-se a necessidade do Estado fomentar pesquisas e estudos que revelem como as economias regionais podem ocupar melhor posição na divisão do trabalho, para que seja factível a proposição de políticas mais eficazes na diminuição dos gargalos existentes no âmbito do processo produtivo local. Por fim que a discussão sobre as políticas públicas e seu papel no desenvolvimento regional e territorial no Brasil, estados e municípios possa cada vez mais ocupar espaço na agenda de discussão política do país.

## 7 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, R. A.; GUIMARÃES, P. F.; LASTRES H. M. M.; SILVA, M. M. **Um Olhar territorial para o desenvolvimento: Nordeste** – <HTTPS://www.bndes.gov.br/bibliotecadigital>, RIO DE JANEIRO, 2014. Acessado em maio 2015.

ALVES, A. M.; NETO, J. M. da R. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II: Entre a Perspectiva e a persistência de desafios. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 311 a 338. ISSN 2358-4556, julho/dezembro, 2014.

ALVES, P. R.; Arranjos Produtivos Locais no Brasil. **Revista Diálogos Interdisciplinares**, vol. 2, n.º.1, ISSN 2317-3793, 2013.

AMPARO, P. P.; Os desafios a uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Brasil. **INTERAÇÕES**, Campo Grande, v. 15, n. 1, p. 175-192, jan./jun. 2014.

ARAÚJO, T. B. Por uma política Nacional de Desenvolvimento Regional. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 30, n. 2, p. 144-161, abr.-jun, 1999.

BUARQUE, S.C. Construindo o desenvolvimento local sustentável. Rio de Janeiro: **Garamond**, 2006.

CAMPOLINA D. C. **A dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas** Brasília: IPEA, 1994.

CAMPOLINA D.C. CROCCO, M. A. Reestruturação econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria brasileira. **Revista Nova Economia/ UFMG**, Belo Horizonte, v.6 n. 1 jul, 1996.

CARGNIN, A. P.; RÜCKERT. A. A. O planejamento territorial no Brasil: efeitos da política Nacional de desenvolvimento Regional no Estado do Rio Grande do Sul. **Revista Franco-Brasileira de Geografia** – Número 19, 2013.

CARVALHO, S. N. Avaliação de Programas Sociais - Balanço das experiências e contribuição para o debate. **São Paulo em Perspectiva**, 17(3-4): 185-197, 2003.

CARVALHO, S.N. de; COSTA, V. da. Problemas da análise de políticas públicas: formulação, implementação e avaliação. Trabalho apresentado na X REUNIÃO ANUAL DA ANPOCS. Campos do Jordão/SP, 1986.

CHRISTALLER, W. **Central Places Theory**, 1966.

CIMA, E. G. e AMORIN, L. S. B. Desenvolvimento regional e organização do espaço: uma análise do desenvolvimento local e regional através do processo de difusão de inovação. **Rev. FAE, Curitiba**, v.10, n.2, p.85-87, jul./dez, 2007.

CROCCO, M. A.; GALINARE, R.; SANTOS, F.; LEMOS, M. B.; SIMÕES, R. Metodologia de identificação de Arranjos Produtivos Locais. **Nova Economia - Belo Horizonte**\_16 (2)\_211-241\_maio-agosto, 2006.

CUNHA, C. G. S. **Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil**. Trabalho elaborado durante o curso “The Theory and Operation of a Modern National Economy”, ministrado na George Washington University, no âmbito do Programa Minerva, em 2006.

DALLABRIDA, V. R. A gestão territorial através do diálogo e da participação - **Revista eletrônico de geografia y ciencias sociales Universidad de Barcelona**. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98 Vol. XI, núm. 245 (20), 1 de agosto de 2007.

DALLABRIDA, V. R. A Gestão Social dos Territórios nos Processos de Desenvolvimento Territorial: *Uma Aproximação Conceitual*. **Sociedade, Contabilidade e Gestão, Rio de Janeiro**, v. 2, n. 2, segundo semestre de 2007.

-----, DESENVOLVER-SE. **Plano de Desenvolvimento de Sergipe, 2007-2017**. Governo de Sergipe/SEPLAN, 2007.

FALCÓN, M. L. **Desenvolvimento Territorial participativo Sustentável**, artigo técnico - SEPLAN, 2007.

FALCÓN, M. L. de O. Estado e planejamento regional: Perspectivas e entraves ao desenvolvimento do Nordeste.” **Publicação BNDES: Um olhar territorial para o desenvolvimento do Nordeste**, Rio de Janeiro, [HTTP://www.bndes.gov.br/bibliotecadigital](http://www.bndes.gov.br/bibliotecadigital), 2014.

FOCHEZATTO, A. e VALENTINI, P. J. Economias de aglomeração e crescimento econômico regional: Um estudo aplicado ao rio grande do sul usando um modelo econométrico com dados de painel – Recebido em março de 2011, aprovado em maio de 2012, *Economia, Selecta*, Brasília (DF), v.11, n.4, p.243–266, **Revista Economia**, Dezembro, 2010.

FONTAN, J.-M.; HAMEL, P. MORIN R.; SHRAGGE, E. **Community Organizations and Local Governance in a Metropolitan Region**, 2006.

FUJITA, M.; THISSE, J. F. **Economics of agglomerations: Cities, Industrial Localization and Regional Growth**. Cambridge University Press. Cambridge UK, 2002.

FURTADO, C. **Formação Econômica Do Brasil – 32ª EDIÇÃO** – Companhia Editora Nacional, 2005.

GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. Planejamento e Orçamento Governamental, **coletânea, Volume I**, Brasília – ENAP, 2006.

GÓIS, M. N.; CRUZ, M. G.; MACÊDO, A. C. S.; MORAES, M. M. **Avaliação de projetos sociais: A experiência do projeto de combate à pobreza rural (PCPR) em**

Sergipe” - IV Congresso CONSAD de Gestão Pública, painel 14/050 – o papel da gestão no combate à pobreza, maio de 2011.

GOIS, M. N. et al. **Intervenção do Estado junto às populações dos pequenos municípios e Comunidades Rurais Nordestinas: A hegemonia dos programas e projetos especiais frutos de acordos de empréstimos internacionais**, 2012.

IPEA – **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, jul. Dez, 2014.

JANUZZI, P. de M. **Avaliação de Programas Sociais no Brasil: Repassando práticas e metodologias de pesquisas avaliativas**, 2011.

KEEBLE, D.; NACHUM, L. **Why do business service firms cluster small consultancies, clustering and decentralization in London and southern England**. Transactions of the institute of British Geographers, 2002.

KIMURA, H.; BASSO, L. F. C. **Org. Modelos de tomadas de decisão para inovação em empresas**, São Paulo: Editora Mackenzie, 2011.

KRUGMAN, P. R. and FUJITA, M. **The spatial economy: Cities, regions and international trade**, 2001.

LASTRES, H. e CASSIOLATO, J. E. **Glossário de Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais**, 1999.

LIMA, J. C. **Teoria do capital social nas análises de políticas públicas**, 2001.

LIMA, G. L. Despindo o estratagema das políticas de desenvolvimento territorial no alto sertão sergipano. O (Des)maskamento da territorialização do capital por meio da sociabilidade reitificante. **Serie BNB teses e dissertações Nº 32**. Fortaleza, 2012.

MAIA G. G. **Políticas de desenvolvimento regional no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: CNI, 1993.

-----, **MANUAL DE OPERAÇÃO DO PROJETO DE COMBATE Á POBREZA RURAL – PCPR II – 2ª Fase**. Sergipe: SEPLAN/PRONESE, 2009.

MASKEL, P.; MALBERG, A. **Localized learning and industrial competitiveness** Cambridge Journal of economics, vol 23, pg. 167-190, 1999.

-----, **MINISTÉRIO DA INEGRACÃO NACIONAL. Política Nacional do Desenvolvimento Regional**. Brasília, Agosto de 2008.

MULS, L. M. Desenvolvimento Local, Espaço e Território: O Conceito de Capital Social e a Importância da Formação de Redes entre Organismos e Instituições Locais. **Revista Economia**, Brasília(DF), v.9, n.1, p.1-21, jan/abr 2008.

NADVI, K. **Collective efficiency and collective failure: the response of the Sialkot surgical instruments cluster o global quality pressures**, 1999.

NETO, L. G. **Desigualdades e Políticas Regionais no Brasil**: caminhos e descaminhos - Planejamento e Políticas Públicas, Nº 15 – JUN de 1995.

NORTH, D. Location Theory and Regional Economic Growth, *Journal of political Economy*, 1955.

-----. Nota Técnica MDS – **O Perfil da extrema pobreza no Brasil com base nos dados preliminares do universo do censo 2010**. Disponível: [http://www.brasilsemmiseria.gov.br/wpcontent/themes/bsm2nd/perfil\\_extrema\\_pobreza.pdf](http://www.brasilsemmiseria.gov.br/wpcontent/themes/bsm2nd/perfil_extrema_pobreza.pdf), 2011.

-----. **Objetivos do Desenvolvimento Do Milênio**. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/odm/>.

OLIVEIRA, K.F. **O mercado de trabalho e a pobreza multidimensional**. Projeto de pesquisa complementar: Análise da pobreza multidimensional. Financiado FAPITEC através termo de cooperação técnica SEPLAG/DECAT/UFS, 2013.

PEREIRA, S. B. A política de desenvolvimento local em Sergipe: os Arranjos Produtivos Locais (APL's"), **Boletim Regional Urbano e ambiental**, IPEA, 2014.

PERROUX, F. O conceito de Pólo de Crescimento. In: Schwartzman, J. (org.) **economia regional: Belo Horizonte**: UFMG/CEDEPLAR/MINTER, 1977.

PINTO, M. C. S. e VILLELA, L. E. **Governança e gestão social em redes empresariais**: Análise de três arranjos produtivos locais (APLs) de confecções no estado do Rio de Janeiro - Artigo recebido em abr. e aceito em ago. 2009. Rap Revista de Administração Pública — Rio de Janeiro 43(5):1067-1089, Set./out. 2009.

POWELL, W.W.; L. S.-D.; **Network and economics life**. In: N.J. Smelser and R. Swedber(eds.) The handbook of Economic Sociology. Princeton University press, New Jersey, 1994.

PUTMAN, R.D. **Making Democracy Work** Princeton University press, 1993

PUTMAN, R.D. Comunidade e Democracia a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

RUSTEN, G.; BRYSON, J.R. **The production and consumption of industrial Design Expertise by small and medium-sized firms**: Some evidence form Norway Geografiska Annaler, Serie B, human Geography 89 (51) forthcoming, 2007.

SANTOS, M. **Por uma outra globalização**: Do pensamento único à consciência universal - 22ª Edição – Editora Record, Rio de Janeiro, 2012.

SCHMITZ, Hubert; NADVI, Khalid. Clustering and industrialization: introduction. **World Development**, Oxford, v. 27, n. 9, 1999.

-----. SEPLAN - **Relatório do Planejamento Estratégico 2007-2010** – “Sergipe, Governo de todos, Desenvolver e Incluir”, 2007.

-----SEPLAG, **Relatório do Planejamento Estratégico Estadual de Sergipe** (2012-2015), 2011.

-----, SEPLAN- Projeto de lei Nº 6.302 de dezembro de 2007 dispõe sobre PPA - **Plano Plurianual 2008-2011**.

-----, SEPLAG - Projeto de Lei Nº 7.331 de dezembro de 2011 dispõe sobre PPA - **Plano Plurianual 2012-2015**.

-----, SEPLAN - **Relatórios anuais de atividades**, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2012, 2013, 2014.

-----, SEPLAN. **Relatório da IV Rodada do Planejamento Territorial Participativo**, 2008.

SOUZA, C. B. e PORTO, S S. **Aglomerações**: Teoria e aplicação para região sul, 2009.

SOUZA, N. de J. Modelos neoclássicos de desenvolvimento econômico. **Desenvolvimento econômico. 5ª Edição** São Paulo: Atlas, 2005.

STORPER, M. **The Regional World**: Territorial Development in a Global Economy, 1997.

TAYLOR, M. Cluster: A Mesmerising Mantra - School of Geography, **Earth and Environmental Sciences**, University of Birmingham, B15 2TT, UK, 2008.

VALE, G. M. V. **Laços como Ativos territoriais**: Análise das aglomerações produtivas na perspectiva do capital social, Lavras UFLA, 2006.

WOLFE, D. **Social capital and cluster development in learning regions**, 2002.